



Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main

Zentrum für Nordamerika-Forschung (ZENAF)
Center for North American Studies

ZENAF Arbeits- und Forschungsbericht (ZAF)

Nr. 2 / Oktober 1993

Söhnke Schreyer

**Der neue Stil der Mandatsführung im U.S. Repräsen-
tantenhaus - Zur Diskussion um die Arbeitsweise der
amerikanischen Abgeordneten**

Q85

357

21

Copyright (C) by Söhnke Schreyer

Zentrum für Nordamerika-Forschung
Center for North American Studies
Johann Wolfgang Goethe-Universität

Münchenerstr. 48
60329 Frankfurt a. M.

Tel.: (069) 798 8521/22

Federal Republic of Germany

Inhalt

Seite

Vorbemerkung

I.	Einleitung: »Neue Politiker« im U.S. Repräsentantenhaus	3
II.	Die veränderte Stellung der Abgeordneten in den Wahlen - Zur Personalisierung der Kongresswahlkämpfe	6
III.	Zum Wandel des Selbstverständnisses der Abgeordneten als Repräsentanten	17
IV.	Die Individualisierung des Abgeordnetenstatus im Zuge der Kongressreformen	25
V.	Der neue Stil der Mandatsführung - »Home Style« und »Hill Style«	31
VI.	Das veränderte Entscheidungsverhalten der Abgeordneten	37
VII.	Ausblick: Individualisiertes Mandat und moderner Kongress	48
VIII.	Literaturverzeichnis	

Vorbemerkung

Der nachstehende Aufsatz ist Teil einer breiter angelegten Studie, an der ich derzeit im Rahmen eines Dissertationsvorhabens mit dem Titel: *Ideologische Gruppierungen im amerikanischen Kongress - Zur Rolle innerparteilicher Flügelorganisationen im U.S. Repräsentantenhaus, 1960 - 1990*, arbeite. Die Diskussion der Veränderungen des Stils der Mandatsführung der amerikanischen Abgeordneten seit den 1960er Jahren ist in diesem Zusammenhang als eine wichtige Komponente des Versuchs zu verstehen, einen Erklärungsansatz für die Entstehung und Arbeitsweise der in dem Dissertationsprojekt untersuchten »*ideological caucuses*« zu formulieren. Für Kommentare, Einwände, Anregungen und Korrekturen, die dementsprechend über den Artikel hinaus hilfreich sind, bin ich Fr. *Ulrike Fischer*, Hr. *Andreas Helle*, Hr. *Günter Lenz*, Hr. *Hans-Jürgen Puhle* und Hr. *Jürgen Wilzewski* aus diesem Grund besonders dankbar. Eine frühere Arbeit, die 1987 als Magisterarbeit an der Universität Freiburg eingereicht wurde und deren Thema und Fragestellung sich mit denen des Artikels decken, wurde von Hr. *Wilhelm Hennis* und Hr. *Wolfgang Welz* kritisch begleitet und unterstützt. Für die großzügige Unterstützung zweier längerer Forschungsaufenthalte in den USA, die dem Zweck der Materialsammlung für die Dissertation dienten, bin ich zudem dem ZENAF bzw. der VW-Stiftung sowie dem German Marshall Fund (Grant No. RG-389-06) zu Dank verpflichtet.

»Jemand sagte mir einmal in Philadelphia, fast alle Verbrechen seien in Amerika auf den übermäßigen Genuß starker alkoholischer Getränke zurückzuführen, die das einfache Volk beliebig trinken könne, da sie sehr billig seien. Ich fragte ihn: "Warum belegt man denn den Branntwein nicht mit einer hohen Steuer?" "Unsere Gesetzgeber haben das oft erwogen", lautete die Antwort, "aber das ist ein schwieriges Unternehmen. Man fürchtet einen Aufruhr; und außerdem würden die Abgeordneten, die einem solchen Gesetz zustimmen, ganz sicher nicht wiedergewählt werden".«

(Alexis de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, 1835)¹

I. Einleitung: »Neue Politiker«* im U.S. Repräsentantenhaus

Tocquevilles anekdotische Beschreibung des Repräsentationsstils der amerikanischen Abgeordneten in seinem klassischen Werk, die seine generelle Geringschätzung direkter Auswahlverfahren reflektiert, könnte in wenig veränderter Form, vielleicht illustriert am Beispiel der Steuer- oder der Waffenkontrollgesetzgebung, auch einer zeitgenössischen Studie entnommen sein. Die gängige Einschätzung der Mitglieder des U.S. Repräsentantenhauses geht von der Vorstellung aus, daß sich diese vor allem als Anwälte der (Sonder-)Interessen ihrer Wähler und Wahlkreise auf Bundesebene verstehen. Die elektoralen Imperative von Einzelwahlkreisen und nur zweijährige Amtsperioden, so zumeist der Erklärungsansatz, bedingen eine enge Bindung an die Wählerschaft, die allein das politische Überleben und die weitere Karriere sichern kann. Amerikanische Politikwissenschaftler haben insbesondere aus dem Blickwinkel der institutionellen Rivalitäten zwischen einer die nationale Führung beanspruchenden Präsidentschaft und dem vermeintlich nur parochiale Anliegen repräsentierende Kongress die Abgeordneten häufig als »small town boys« oder »local yokels« charakterisiert.² Stärker noch ist die Diskussion in der Bundesrepublik an dem klassischen Abgeordnetenbild orientiert. Unverändert gelten »Lokalismus« und »Provinzialismus« als die zentralen Merkmale der Arbeitsweise von Abgeordneten (und Senatoren), deren »Abstimmungen und Entscheidungen ... nicht von einem abstrakten, nationalen Interesse, sondern primär von den lokalen und regionalen Bedürfnissen ihrer Wahlkreise« bestimmt werden und für die »die Hege und Pflege [ihrer] Wähler und Wahlkreise im Mittelpunkt [ihrer] Tätigkeit« steht.³

* vgl. den Titel von Burdett A. Loomis (1988): »The New American Politician«

- (1) Zitiert nach A. de Tocqueville, Über die Demokratie in Amerika, J.P. Mayer, Stuttgart, 1985, S.131.
- (2) Ein illustratives Beispiel für den durch die institutionellen Rivalitäten geprägten Blickwinkel bietet eine neuere Studie von Michael L. Mezey, der auch aktuelle Auseinandersetzungen zwischen Präsident und Kongress darauf zurückführt, daß »Members of Congress, in contrast [to the president], bring a decidedly local perspective to national policy questions because that is what makes sense for them«. Michael L. Mezey, Congress, the President, & Public Policy, Westview Press, Boulder (Col.), 1989, S.75. und zum traditionellen amerikanischen Abgeordnetenbild siehe Brenner (1983), S.6ff.
- (3) Lösche (1989), S.189f. Diese Einschätzung scheint in der deutschen Politikwissenschaft unumstritten. Vgl. auch Wasser (1982); Mewes (1986); Jann (1986); Borchert (1987); Wasser (1988); nur Shell (1990) erwähnt unter Bezug auf Maass (1983) gegenteilige Positionen, schliesst aber selbst, daß sich »die Mitglieder des Kongresses ... jedoch in erster Linie den Wählern ihrer Wahlkreise, auch aus verständlichem Interesse an ihrem politischen Überleben, verpflichtet fühlen (müssen) ...«; ebd., S.308.

Dem überkommenen Argumentationsmuster folgend werden auch in neueren Publikationen die Abgeordneten als »Kirchturmpolitiker« beschrieben, die »Politik aus der Perspektive des Kirchturms im Dorfe« betreiben, und - in der Konsequenz - auch der Kongress »als im wesentlichen eine Lokalinstitution« qualifiziert und kritisiert.⁴

Der skizzierten lokalistischen Sichtweise der Abgeordneten wird im folgenden eine in wichtigen Punkten genau entgegengesetzte Einschätzung der "typischen" Arbeits- und Verhaltensmuster gegenübergestellt. In der politischen Umbruchphase der 1960er und 70er Jahre konnte eine wachsende Zahl reformorientierter, vor allem nach Seniorität jüngerer Kongressmitglieder einen neuen Mandatsführungsstil im Repräsentantenhaus durchsetzen und institutionell absichern. Spätestens 1974, mit dem Einzug der mehr als 90 im Schatten der Watergate-Affäre gewählten, zumeist demokratischen *freshmen*, deren numerisches Gewicht auch breite Mehrheiten erfordernde Reformen ermöglichte, wurde der neue Politikstil zur allgemein akzeptierten Norm.⁵ John S. Saloma verwies in seiner Studie über »Congress and the New Politics« bereits Ende der 1960er Jahre auf »mounting evidence that challenges ... what we might describe as the rustic interpretation of Congress«.⁶ Die Vielzahl neuerer, wenngleich zumeist stark auf Einzelaspekte spezialisierter Arbeiten zum Kongress hat mit der Aufarbeitung der weitreichenden Veränderungen innerhalb wie im Umfeld der Legislative nicht nur eine differenziertere Sichtweise des Verhältnisses der Mandatsträger zu ihren »constituencies«, sondern auch eine grundsätzliche Revision des traditionellen Abgeordnetenbildes erforderlich gemacht. Idealtypisch pointiert können die Abgeordneten gegenwärtig im Unterschied zu den lokalistischen, pragmatischen, unideologischen und kompromissbereiten »small town boys« als »politische Entrepreneure« charakterisiert werden, deren Arbeits- und Verhaltensweisen sich als individualistisch, ambitioniert, aktivistisch, national orientiert und ideologisch motiviert beschreiben lassen.⁷

Die Durchsetzung des Stils der Mandatsführung dieser »new generation of ... impatient and issue-oriented national politicians« soll vor dem Hintergrund des strukturellen Wandels der Stellung der Abgeordneten in den Kongresswahlen und -wahlkämpfen wie im Repräsentantenhaus seit den 1960er Jahren herausgearbeitet werden.⁸ Die Diskus-

(4) Lösche (1989), S.189 und Mewes (1986), S.194; der Begriff des »Kirchturmpolitikers« geht zurück auf Fraenkel (1976), S.63, der allerdings noch die Möglichkeit einer Abkehr vom vorherrschenden Lokalismus erörterte, bedingt vor allem durch Entwicklungen im Interessengruppenspektrum.

(5) Loomis (1988) rückt in seiner Studie die *Class of '74* in den Mittelpunkt; Sundquist (1981) betont dagegen die historische Entwicklung seit dem Progressive Movement und verstärkt seit Ende der 1950er Jahre.

(6) Saloma (1969), S.65.

(7) Der Begriff »political entrepreneur« ist der U.S. Literatur entlehnt; vgl. z.B. Jacobson (1980), Mann (1981) oder Shepsle (1983).

(8) Loomis (1988), S.6.

sion der veränderten Bedingungen in den Wahlen zielt darauf, zumindest in Umrissen die Voraussetzungen und Möglichkeiten des neuen Stils der Mandatsführung aufzuzeigen.⁹ Nicht weniger wichtig ist die Neudefinition der Stellung der Abgeordneten innerhalb der Legislative durch die Reformen der 1960er und 70er Jahre, mit denen die Beteiligungsmöglichkeiten und Einflusschancen im Kongress breit gestreut wurden. Die Richtung und Konsequenzen der Veränderungen der Verhaltensweisen und des Status der Abgeordneten können als »*Individualisierung*« oder »*Personalisierung des Kongressmandats*« charakterisiert werden.¹⁰ Diese Begriffsbildung zielt nicht nur auf die zunehmende individuelle Kontrolle und Organisation der notwendigen Ressourcen durch die Kandidaten und Mandatsträger, sondern vor allem auf die erheblichen persönlichen Freiräume, die Kongressmitglieder in ihrer Arbeit gegenüber Parteien, Interessengruppen und Wählern in Anspruch nehmen können. Die Argumentation ist nicht, um dies zu verdeutlichen, daß die Kongressmitglieder nicht auf elektoralen oder politischen Druck von Parteien, Interessengruppen oder Wählern reagieren. Im Gegenteil pflegen sie bzw. ihre Mitarbeiterstäbe intensiv die Beziehungen zu den Wahlkreisen, kooperieren häufig eng mit Interessengruppen und lassen sich auch in die Parteiarbeit einbinden. Doch die Abgeordneten sind nicht einfach Registriermaschinen von politischen »*cross pressures*«, und ihr Amtsführungsstil kann nicht als Resultante primär lokaler Interessen begriffen werden. Ihre individualisierte Stellung ermöglicht es den Mandatsträgern gegenwärtig, auf Druck mit differenzierten Handlungsstrategien zu antworten und ihre Positionen innerhalb weit gezogener Grenzen zu behaupten. Im einzelnen kann diese Einschätzung am Selbstverständnis, den Aktivitäten und dem Entscheidungsverhalten der Abgeordneten überprüft werden. Darüberhinaus wird in der abschliessenden Diskussion versucht, an zwei Punkten aufzuzeigen, wie die skizzierte Revision des Abgeordnetenbildes für die weitere Forschung fruchtbar gemacht werden kann. Der Ansatzpunkt ist, daß die *Individualisierung* und *Personalisierung des Mandats* den Willensbildungsprozess im Kongress nicht nur mit neuen Bedingungen und erhöhten Anforderungen konfrontiert, sondern auch einen wichtigen Erklärungsfaktor für dessen strukturellen Wandel, beispielsweise der Veränderungen der Arbeitsweise der Parteien, und für die Herausbildung neuer Mechanismen der Integration wie der Vielzahl voluntaristischer Zusammenschlüsse von Kongressmitgliedern (»*Congressional Member Organizations*«) seit den 1960er Jahren darstellt.

(9) Davidson, Oleszek (1985), S.435, die allerdings in wichtigen Punkten am traditionellen Abgeordnetenbild festhalten, und ähnlich Mann (1981), S.32.

(10) Zu dem der U.S. Debatte entlehnten Begriff »*Individualisierung*« vgl. auch Mewes (1986), S.199, der jedoch andere Vorstellungen hiermit verbindet. Der Begriff »*Personalisierung*« orientiert sich kontrastiv an einer Formulierung Hildegard Hamm-Brüchers, die im Dt. Bundestag angesichts der wachsenden Übermacht der Fraktionen eine »*Ent-Persönlichung des Mandats*« diagnostizierte; vgl. dies., Die Krise des Parlamentarismus und Ansätze zu ihrer Überwindung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (1985) Heft 24-25, S.33. Einen Überblick zu Forschung und Literatur bietet Kurt Sontheimer, Grundzüge des politischen Systems der neuen Bundesrepublik, Piper, München, 1993.

II. Die veränderte Stellung der Abgeordneten in den Wahlen - Zur Personalisierung der Kongresswahlkämpfe

Die Annahme, daß die Bedingungen der Wahlkämpfe die Möglichkeiten der Amtsführung der Abgeordneten maßgeblich bestimmen, ist nicht nur für die lokalistische Sichtweise der Kongressmitglieder grundlegend. Ansatzpunkt der Argumentation ist in der Regel schlicht das Wiederwahlinteresse der Kongressmitglieder. »*Saints aside*«, so David Mayhew in seiner klassischen, an politikökonomischen Vorstellungen orientierten Studie über den Zusammenhang von Kongresswahlen und -mandat, »*the electoral goal has an attractive universality to it. It has to be the proximate goal of everyone, the goal that must be achieved over and over, if other ends are to be entertained.*«¹¹ Angesichts der zumeist langfristig angelegten Karrieren der Kongressmitglieder kann kontinuierliche Wahl und Wiederwahl auch gegenwärtig als unabweisbares Zwischenziel gelten, selbst wenn man die Abgeordneten nicht wie Mayhew als »*single-minded seekers of reelection*« sieht, sondern wie etwa Richard Fenno »*power*« und »*public policy*« als Motivationsfaktoren in die Analyse miteinbezieht.¹² Doch zu fragen ist nicht nur, inwieweit die Erfordernisse der Wahlkämpfe tatsächlich die Handlungsspielräume der Abgeordneten einengen. Hervorzuheben ist zudem, daß sich die Bedingungen der Rekrutierung, Selektion und Karriere in den Kongresswahlen seit den 1960er Jahren durchgreifend verändert haben. Der Niedergang der Parteien, die Ausdifferenzierung und Mobilisierung der gesellschaftlichen Interessen, neue Praktiken der Wahlkampffinanzierung, die modernen Techniken der Wählerwerbung und der Wandel des Wählerverhaltens sind die wichtigsten Aspekte der »*gradual transformation ... of the political system from which holders of elective office emerge*«. ¹³ Dieser strukturelle Wandel des politischen Umfelds in den Kongresswahlen konfrontiert die Mandatsträger mit neuen Anforderungen und eröffnet neue Handlungsmöglichkeiten, die die Voraussetzung des individualistischen, aktivistischen und ideologisch motivierten Stils der Mandatsführung bilden.

Der Bedeutungsverlust der Parteien in der Organisation der Wahlkämpfe

Die amerikanischen Parteien blieben bis in die frühen 1960er Jahre für die generellen Konturen des Kongresswahlgeschehens ebenso wie für die unmittelbaren Umstände, unter denen die Bewerber um ein Mandat ihre Wahlkämpfe führten, die bestimmende

(11) Mayhew (1974), S.16. Die Annahme, daß das Wiederwahlinteresse zentral ist, scheint zunächst realistisch. Problematisch ist aber zum einen dessen Verabsolutierung, d.h. der Ausschluss anderer Motive. Zum anderen folgt Mayhew dem Downschen Demokratiemodell, ohne dessen Prämissen und Logik theoretisch wie empirisch zu überprüfen. Eine ähnliche, neuere Arbeit von B. Weingast u.a., *The Industrial Organization of Congress*, in: *Journal of Political Economy* (1988) 1, S.132-63.

(12) Zu den Motiven der Abgeordneten Mayhew (1974), S.13 f. und Fenno (1973), S.1; zu den Karrieren Ornstein (1990), S.17 und Hibbing (1982) und (1991), der zwar für die 1970er Jahre einen Zuwachs freiwilliger Abtritte aufweist, doch oft bemühen sich die Abgeordneten dann um andere Wahlämter.

(13) Sundquist (1981), S.369 und siehe auch Anm. 9.

Größe.¹⁴ Arbeiten zur Abgeordnetensoziologie begründeten den Parochialismus des "typischen" Kongressmitglieds grundsätzlich in den vielfältigen, den Selektionsprozess prägenden lokalen Bindungen.¹⁵ Doch den zentralen Erklärungsfaktor bildete die Karriere der Kandidaten im Milieu lokaler und einzelstaatlicher Parteiorganisationen, die bis Anfang der 1960er Jahre den Sozialisationshintergrund der meisten Kongressmitglieder bestimmten.¹⁶ Die Stärke und Organisationsform der »*state and local parties*« variierte regional wie vor Ort erheblich. Notorische Prominenz erlangten vor allem die »*party machines*« der Städte nach dem Muster der noch in den 1970er Jahren intakten Chicagoer Maschine des demokratischen Bürgermeister Daley, aber auch in Vorstädten und ländlichen Gebieten konnten Parteiorganisationen traditionellen Zuschnitts eine Basis finden. Organisatorisch, personell und materiell stellten sie das Rückgrat der U.S. Parteien und gaben diesen das typische Gepräge nur loser Konföderationen weitgehend selbständiger Einheiten auf der lokalen und einzelstaatlichen Ebene. Um die Vielzahl der auf den unteren Ebenen angesiedelten Wahlämter und den davon abhängigen Jobs in städtischen Verwaltungen und einzelstaatlichen Bürokratien organisiert und an den lokalen Bedürfnissen der Wähler orientiert, bestimmten die von Parteibossen oder Politikercliquen kontrollierten Apparate aus Amtsinhabern, Angestellten und Parteimitarbeitern nicht nur die Auswahl und Nominierung der Kandidaten und den Zugang zu Wahlkampffressourcen wie potenten Geldgebern (»*fat cats*«) und Aktivisten, sondern auch die Möglichkeiten der Mobilisierung von Wählern und Stimmen.¹⁷ Selbst die Einführung parteiinterner Vorwahlen (*primaries*) zwischen 1910 und 1950 in fast allen Bundesstaaten erlaubte es unabhängigen Bewerbern nur in Ausnahmesituationen, ihre Kandidaturen im Einzugsbereich schlagkräftiger Organisationen durchzusetzen. Ohnehin kam den Wahlkämpfen der Kandidaten nur eine begrenzte Bedeutung zu, solange die Wählermobilisierung von den Parteimaschinen getragen wurde und die Wähler in ihrem Stimmverhalten der Norm des *straight party ticket* folgten, d.h. für eine Partei ungeachtet der einzelnen Bewerber für die verschiedenen Ämter stimmten.

Für den seit den 1950er Jahren beschleunigten Niedergang der »*state and local party machines*« kann eine Vielzahl von Gründen angeführt werden, die von dem zunehmen-

(14) Eine Übersicht bei Bibby (1991) sowie mehr historisch McSweeney (1991) und Reichley (1992).

(15) Rieselbach (1970), S.321 fasst den damaligen Stand der Diskussion folgendermaßen zusammen: »It has become commonplace to note that congressmen are disproportionately recruited from small-town, rural America. They are "small town boys", or as Matthews puts it, the product of "Mainstreet, Middletown, U.S.A.". Presumably the lifestyle associated with such origins contributes to the localism - the tendency for national legislators to place constituency interests above the national welfare - which has been so widely noted.« Vgl. a. Saloma, 1969, S.65.

(16) Zum »*apprenticeship in state and local politics*« Davidson (1969), S.49. Eine Studie der *party machines* in den 1950er Jahren in Pennsylvania bietet F. Sorauf, *Party and Representation*, New York, 1973, S.63.

(17) Swenson (1982), S.15f., Huckshorn (1984), S.130/31, Watson (1985), Ware (1985), S.143f. und William Crotty, *Urban Political Machines*, in: L. Maisel (ed.), *Political Parties & Elections in the U.S.*, vol.2, Garland, New York, 1991, p.1154ff. geben Überblicke sowie Literaturhinweise.

den Verlust des Patronagepotentials über den Ausbau des nationalen Wohlfahrtsstaats seit dem *New Deal* bis hin zu dem Wiedererstarken der Parteireformbewegung in den 1960er Jahren (*»new politics movement«*) reichen.¹⁸ Von Interesse ist hier jedoch primär, daß mit dem *»decline of parties«* in den Kongresswahlen die individuellen Kandidaten und ihre personalisierten Wahlkampfmaschinen als Träger des Geschehens in den Mittelpunkt der Aktivitäten gerückt sind. Voraussetzung der Verselbständigung der Bewerber und Mandatsträger ist der Verlust der Kontrolle über die Rekrutierung und Nominierung der Kandidaten wie über die Mobilisierung der notwendigen Ressourcen durch die Parteimaschinen. Die Schwäche der lokalen Parteien ermöglicht es im Zusammenspiel mit der offenen Struktur der *congressional primaries*, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen die Selbstrekrutierung der Kandidaten das gängige Muster darstellt. Die Entscheidung, in den parteiinternen Vorwahlen anzutreten, ist in der Regel eine weitgehend persönliche Angelegenheit der prospektiven Bewerber, die nicht mit der lokalen Parteiführung, sondern im Familien- oder Freundeskreis diskutiert wird. Nur ein Beispiel bietet ein Panel des American Enterprise Institute mit neu gewählten Mitgliedern des Repräsentantenhauses von 1978, von denen keiner die Parteiführungen als wichtigen Faktor in der Entscheidung zur Kandidatur anführte. Eine der wenigen neueren Untersuchungen zu dieser Frage weist daraufhin, daß nur ein kleiner Teil der Kandidaten überhaupt in irgendeiner Form offizielle Unterstützung (*»endorsement«*) von Seiten der Parteien in der Vorwahlkampfphase erfährt, in den meisten Fällen aber die Parteien sich entweder nicht einschalten oder die Kandidaten sogar gegen den expliziten Willen der Parteiführungen antreten.¹⁹

In ähnlicher Weise wie für die Rekrutierung und Nominierung der Kandidaten ist die Bedeutung der Parteien für die konkrete Organisation der Wahlkämpfe zumeist marginal. Die finanzielle, personelle und strategische Unterstützung der Wahlkämpfe der Kandidaten zumal durch die lokalen Parteiorgane ist generell gering und bestenfalls in Einzelfällen wichtig für den Wahlausgang (z.B. *voter registration drives*). Seit Anfang der 1980er Jahre sind zwar Ansätze einer Stärkung der Parteien - überraschenderweise vor allem auf der nationalen Ebene - zu beobachten, doch diese Entwicklung ist aus der Perspektive der veränderten Bedingungen zu interpretieren. Die *campaign committees* der demokratischen und mehr noch der republikanischen Abgeordneten und Senatoren

(18) Klassisch David Broder, *The Party Is Over*, N.Y., 1972 und James Q. Wilson, *The Amateur Democrat*, Chicago, 1962. Überblicke bei Lunch (1987), S.227f. und Silbey (1990), ausführlicher Reichley (1992).

(19) *»Few congressional candidates«*, so fasst Gary Jacobson den Stand zusammen, *»find opposition from local party leaders to be a significant handicap; neither is there support very helpful.«* Vgl. Jacobson (1987), S.19. Die Ergebnisse des AEI-Panel sind zitiert in Davidson, Oleszek (1985), S.61; vgl. a. Fenno (1978), S.113, der angibt, daß nur in zwei der 18 von ihm untersuchten Fälle die lokalen Parteiführungen eine Rolle spielten. Neuere Untersuchungen von Maisel (1982) und Herrnsen (1988) bestätigen nachhaltig diese Muster, auch wenn in Einzelfällen wie z.B. Anfang der 1980er Jahre bei den Republikanern nationale Parteiorgane (nicht lokale!!) gezielt versuchen, mögliche Kandidaten zu ermutigen.

verfügen infolge neuer Anstrengungen und des Einsatzes moderner Techniken gegenwärtig über Ressourcen in traditionell nicht vorstellbarem Umfang. Insbesondere der Wahlkampfauausschuß der Republikaner im Repräsentantenhaus, das *National Republican Congressional Committee* (NRCC) konnte seine Einnahmen bis 1984 auf einen vorläufigen Höhepunkt von \$ 60 Mio. steigern und damit einen Stab von bis zu 90 Mitarbeitern und umfangreiche Serviceleistungen (z.B. Meinungsumfragen, Trainingsseminare, Kontakte zu PACs) für die Kandidaten finanzieren. Zu beachten ist allerdings zum einen, daß diese *campaign committees* unter der Kontrolle der Kongressmitglieder selbst stehen, d.h. keine Instrumente zur Disziplinierung der Kandidaten durch die Parteispitzen bieten; zum anderen zeigt sich, daß auch diese präzedenzlose Mobilisierung von Mitteln in den Repräsentantenhauswahlkämpfen bisher lediglich ein weiteres Absinken der Bedeutung der Parteien verhindert hat, wie beispielsweise die Daten zur Wahlkampffinanzierung belegen, ohne eine Umkehrung des Trends einzuleiten.²⁰

Angesichts der relativen Schwäche der Parteien ist die Durchführung der Kampagnen für die Kandidaten heute weitgehend eine »do-it-yourself affair«.²¹ Das Personal der mehr oder minder auf Adhoc-Basis für die jeweilige Kandidatur geschaffenen Wahlkampforganisationen stellen dabei nicht nur freiwillige Aktivisten (»*candidate enthusiasts*«). Analog zu den Entwicklungen auf präsidentieller Ebene seit den 1950er Jahren, wenngleich in entsprechend verkleinertem Maßstab, gehören auch die Vielzahl der spezialisierten, kommerziellen *political consultants*, die professionellen Wahlkampfmanager, Medienberater, Computerspezialisten, Meinungsumfragetechniker, Werbetexter, Spendeneinwerber und Wahlkampfrechtsexperten dazu, die mit steigendem Geldaufkommen in die finanzielle Reichweite der Kongresskampagnen gekommen sind. Schon in der Vorwahlkampfphase können die "Miniatur"-Maschinen bis zu ca. 100 meistens freiwillige Mitarbeiter aufweisen.²² Sie führen eigenständig die Wahlkämpfe der Kandidaten, planen die Strategie, testen Themen und Positionen, werben Spenden ein, versorgen die Presse mit Informationen, organisieren Stände in Shopping-Malls, Hausbesuche und Auftritte in Altersheimen oder Fabriken und versuchen mit Anzeigenkampagnen über lokale Radio- und Fernsehsender oder mittels neuer

(20) Ornstein (1990), S.85; diese Daten zeigen einen Rückgang von ca. 8% Ende der 1970er Jahre auf ca. 4% Ende der 1980er Jahre. Adamany (1984) charakterisiert die Rolle der Parteikomitees als die einer Art Super-PAC; Herrnson (1988) spricht optimistischer von einer intermediären Funktion. Eine vorsichtige Einschätzung bei Reichley (1992), S.353 ff. und ein Beispiel für die begrenzten Eingriffsmöglichkeiten der »*campaign committees*« bietet die Niederlage des Vorsitzenden des NRCC, Rep. Vander Jagdt (Mich.-9), in den republikanischen Vorwahlen 1992. Daneben verlor auch Rep. Mickey Edwards (Okla.-5), der Vorsitzende des House Republican Policy Committee in den Vorwahlen; dies zeigt deutlich, daß selbst das stärkste der »*campaign committees*« nicht einmal die eigene Parteiführung vor ernsthaften parteiinternen Herausforderungen schützen kann.

(21) Davidson, Oleszek (1985), S.81.

(22) Maisel (1982), S.55 gibt eine Datenübersicht, die auf einer Umfrage unter Vorwahlkampfwerbenden von 1978 beruht; generelle Untersuchungen zu Organisation und Aktivitäten bei Sabato (1981), Goldenberg, Traugott (1984) sowie Luntz (1988).

Wahlkampftechniken wie *mass mailings* und *telephone banks* das Massenpublikum der gegenwärtigen Kongressdistrikte abzudecken.

Die neue Rolle von Interessengruppen - PACs

Die Realisierung einer solchen »*modern style congressional campaign*« erfordert neben dem technischen Knowhow und Personal vor allem umfängliche finanzielle Ressourcen. In der Bereitstellung der notwendigen Mittel kommt seit den 1970er Jahren den organisierten Interessen eine zunehmend wichtige Rolle zu. Vor allem die drastische Zunahme der Wahlkampfspendenkomitees von Interessengruppen, der *Political Action Committees* (PACs), hat eine zumeist kritische Aufmerksamkeit auf sich gezogen.²³ Legalisiert durch den (mehrfach novellierten) *Federal Election Campaign Act* (FECA) von 1971/74, nahm ihre Zahl von ca. 600 bis 1990 auf 4.590 zu. Ihr Finanzaufkommen wuchs in demselben Zeitraum von ca. \$ 20 Mio. auf nahezu \$ 300 Mio., von denen zuletzt mehr als \$ 100 Mio. als direkte Spenden an Kongresskandidaten weitergeleitet wurden. 1988 lag der durchschnittliche Anteil der PAC-Spenden an den Wahlkampfeinnahmen der Repräsentantenhauskandidaten bei ca. 40% (1974: 17%), während der Parteianteil ca. 4%, der Beitrag von Einzelbürgern (incl. der Kandidaten an sich selbst) 56% ausmachte.²⁴ Diese Entwicklung begründet die häufig geäußerte Vermutung, daß die Kongressmitglieder wenn nicht von Wählern und Parteien, dann von finanzkräftigen »*special interests*« abhängig sind. Wenngleich der Einfluss der PACs und der hinter ihnen stehenden Interessen letztlich nur am Verhalten der Abgeordneten selbst abgeschätzt werden kann, sind an den rechtlichen Bestimmungen wie an den tatsächlichen Mustern der Spendenvergabe bereits wichtige Bedingungen aufzuzeigen. Mehr als die Hälfte der PACs werden von Unternehmen getragen (*Corporate / Corporation without Stock* PACs). Doch daneben steht eine Vielzahl von PACs von Berufsverbänden (1990: 783), Gewerkschaften (370) und schliesslich von den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen (1288), die nicht von Mutterorganisationen wie *Corporations* oder *Unions* getragen werden (*non-connected* PACs).²⁵

Allein die Multiplizität finanzkräftiger Interessen lässt noch keine Schlüsse auf ihre Möglichkeiten der Einflussnahme zu. Entscheidend ist hier vielmehr der Verweis auf

(23) Präsidenten wie Jimmy Carter und Ronald Reagan haben neben anderen Politikern, Journalisten und Wissenschaftlern vor den negativen Konsequenzen des PAC-Phänomens gewarnt; vgl. Cigler (1986), S. 303, Berry, 1984, S.17 und Miller (1983), S.1. Common Cause hat 1983 sogar eine "Declaration of War" publiziert; vgl. Huckshorn (1984), S.175. Eine kurze neuere Übersicht gibt Latus Nugent (1990).

(24) Zu den Bestimmungen des FECA siehe Cantor (1986) und Jacobson (1989), der auch die Entwicklungstrends kurz diskutiert; zu den Daten siehe Ornstein (1990), S.85/86.

(25) Eine Übersicht über Typen und Organisationsformen von PACs bei Cantor (1984). Die Daten für 1990 sind entnommen: FEC Press Release, August 31, 1990, p.2. Eine Übersicht über die Zunahme von PACs in den verschiedenen Kategorien bei Stanley (1990), S.160.

die Optionen und Alternativen, die sich den Kandidaten bieten. Die Bestimmungen des FECA erzwingen ohnehin durch Spendenlimits von \$ 5.000 für PACs und \$ 1.000 für Einzelpersonen je Kandidat und Wahl bzw. Vorwahl bei gleichzeitiger Offenlegungspflicht für Kandidaten wie PACs die Diversifizierung der Quellen. Gemessen an der früheren Praxis der Finanzierung der Wahlkämpfe durch die Beiträge von einigen wenigen oder auch einzelnen Großspendern ohne Offenlegungspflicht, erscheint der FECA bereits als wesentlicher Fortschritt. Zudem betragen die tatsächlichen Spenden in der Regel nur einen Bruchteil der gesetzlichen Limits: 1981/82 lagen beispielsweise 50% aller PAC-Spenden unter \$ 500, und die Beitragssumme von Corporate PACs lag im Mittel bei nur \$ 682.²⁶ Weiter relativiert wird das Gewicht von Einzelspenden durch den Vergleich mit den drastisch gestiegenen Wahlkampfausgaben: 1988 verausgabten die Kandidaten durchschnittlich ca. \$ 273.000 (1974: ca. \$ 53.000), amtierende Abgeordnete im Gesamtmittel sogar ca. \$ 378.000 und in kompetitiven Wahlkämpfen (Stimmanteil $\leq 60\%$) ca. \$ 670.000.²⁷ Diese Daten machen deutlich, daß das Problem der Kandidaten nicht einzelne Beiträge sind. Vielmehr müssen sie für die Finanzierung einer modernen Kampagne eine Vielzahl der unterschiedlichsten Gruppen ansprechen.

Amtsinhaber (*incumbents*) haben dabei in der Regel keine Schwierigkeiten, wie sich an ihren finanziellen Reserven ablesen lässt. Allein 1987/88 betrug der Einnahmenüberschuss der »*incumbents*« durchschnittlich ca. \$ 36.000; die Beträge der über mehrere Wahlperioden angesammelten Gesamtreserven (»*war chests*«) hatten 1986 im Mittel bereits \$ 122.000 erreicht. Im Extremfall kann dies dazu führen, daß die aktive Spendeneinwerbung eingestellt wird, weil die Zinseinkünfte aus den Rücklagen ausreichenden Ersatz bieten.²⁸ Demgegenüber stellt die Mittelbeschaffung für Kandidaten, die nicht aus der Position des Amtsinhabers heraus antreten, ein zentrales Problem dar. Da vor allem die *business PACs* stark auf *incumbents* (insbesondere Ausschuß- und Unterausschußvorsitzende) fixiert sind und zumeist nur ideologisch motivierte oder an einzelnen *issues* orientierte PACs auch an Kandidaten mit geringeren Erfolgsaussichten Spenden geben, müssen sich die Nicht-Amtsinhaber mehr auf Beiträge von Einzelpersonen und Eigenmittel verlassen. Aus diesem Blickwinkel betrachtet trägt das Phänomen der Wahlkampffinanzierung durch PACs wesentlich dazu bei, die Kandidaten nicht nur von den Parteien unabhängig zu machen, sondern auch den Amtsinhabern gegenüber ihren Gegenkandidaten einen zumeist erheblichen Vorsprung im Zugang zu Ressourcen zu sichern, die proportional zu der Schwächung

(26) Die Daten sind zitiert nach Sabato (1984), S.84/85 und vgl. a. Cigler, Loomis (1986), S.304.

(27) Ornstein u.a. (1990), S.82/83. Ein Überblick zur Wahlkampffinanzierung bei Jacobson (1987).

(28) Die Angaben für 1987/88 sind berechnet auf der Basis von Daten aus Ornstein (1990), S.82/83 u. 91; 1989/90 lagen die Überschüsse im Mittel sogar bei ca. \$ 50.000. Zum Stand von 1986 siehe Loomis (1988), S.190. Das Beispiel der Einstellung der Spendeneinwerbung stammt von Wilcox (1990), S.165, der die gängigen Praktiken diskutiert, die Überschüsse zu verwenden.

der Parteimaschinen an Wichtigkeit gewonnen haben. Zumindest in den Wahlkämpfen ist die Problematik des PAC-Phänomens eher, daß diese den Trend sinkender Konkurrenz in den Kongresswahlen verstärken.²⁹

Im Vergleich zur finanziellen Dimension unterbewertet werden zumeist andere wichtige Aspekte der Rolle gesellschaftlicher Interessen in den Kongresswahlkämpfen. Kaum untersucht, aber vielleicht noch von grösserer Bedeutung als Spenden sind für die Kandidaten die personelle, materielle und symbolische Unterstützung, deren Spektrum von freiwilligen Helfern über *endorsements* (öffentliche Unterstützung) bis hin zu unabhängigen Kampagnen reicht.³⁰ Neben die traditionellen Reservoirs von Aktivisten aus Gewerkschaften und *business groups* sind mit der Politisierung der unterschiedlichsten Interessen Bürgerrechtsgruppen, ethnische Organisationen, Friedensaktivisten, die Gun-Lobby, Pro-Life oder Pro-Choice Initiativen, kirchlich-religiöse Gruppen und eine kaum noch überschaubare Vielzahl anderer gesellschaftlicher Gruppierungen getreten. *Endorsements* einzelner Gruppen können zudem helfen, gegenüber potentiellen Geldgebern die Ernsthaftigkeit der Kandidatur zu demonstrieren und der Wählerschaft politisch komplexe Inhalte symbolisch vereinfacht zu vermitteln. Doch die Mobilisierung und Ausdifferenzierung der Interessen hat nicht nur neue Strukturen geschaffen, die das durch den Niedergang der *party machines* entstandene Vakuum zumindest teilweise ausfüllen, sondern auch die Parteien selbst verändert, insoweit sie auf den unteren Ebene nicht nur als formale Grössen weiterbestehen. Politisch-ideologisch motivierte »*issue enthusiasts*« und »*amateur politicians*« haben die früheren, an Patronage und lokalpolitischen Problemen orientierten »*party regulars*« weitgehend verdrängt.³¹ Ein vielzitiertes Beispiel für die neue Form der Parteiorganisation ist das um die kalifornischen Abgeordneten Mel Levine, Howard L. Berman und Henry A. Waxman gebildete Netzwerk von Politikern, Aktivisten, eigenen PACs und Geldgebern,

(29) Siehe Maisel (1990), S.119f. und Jacobson (1987) für eine Diskussion der unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedingungen der Beschaffung von Wahlkampfmitteln für Amtsinhaber, deren Gegenkandidaten und Kandidaten in »*open seat contests*«.

(30) Zu den Kongresswahlen geben Fenno (1978), Maisel (1982) und Fowler (1985) einige, allerdings nicht sehr weitreichende Hinweise; Goldenberg (1984) diskutiert die Frage der Rolle von Interessengruppen dagegen nicht. Einen interessanten Beitrag zu »*independent campaigns*« im Wahlkampf 1980 bieten M.R. Hershey, D. M. West, *Single Issue Politics: Prolife Groups and the 1980 Senate Campaign*, in: A. J. Cigler u.a. (eds.), *Interest Group Politics*, CQ, Washington, D.C., 1983. Ein kursorischer Überblick findet sich bei Hrebener (1990), der den vergleichsweise (z.B. zu PACs) geringen Informationsstand widerspiegelt.

(31) Reichley (1985), S.110 kommentiert knapp: »*Movement groups in some places became the political structure. Candidates were either movement people themselves or were exposed to direct pressure from the movements...*«. Ähnlich kurz Sundquist (1981) und Lunch (1987). Nicol C. Rae, *The Decline and Fall of the Liberal Republicans*, 1989 diskutiert die Rolle der neuen *Grass Roots*-Bewegungen für die Transformation der Republikanischen Partei seit Goldwater ausführlicher, aber nur in Hinsicht auf die präsidentielle Ebene. Eine neuere illustrative Studie über das »*party network*« der Republikaner in Illinois bietet Schwartz (1990), die den ideologischen Aspekt für Motivation und Zusammenhalt insb. S.173ff. und S.271-74 hervorhebt. Daneben Ware (1985) und Fowler, McClure (1989).

das eine lockere Allianz von ideologisch liberal orientierten Kandidaten trägt. Ein republikanisches Gegenstück hierzu ist die wesentlich von Senator Jesse Helms in North Carolina organisierte "Maschine" neuen Typs, die zur »*New Right*« innerhalb der GOP zu rechnen ist.³² Die beiden Beispiele sprechen insofern ein generelles Muster an, als solche lose strukturierten »*networks*« aus etablierten Politikern, ihren Wahlkampfmaschinen und Aktivisten gegenwärtig in weiten Teilen die Parteiorganisationen vor Ort und damit das Umfeld bestimmen, in dem sich die Selektion der Kandidaten vollzieht.

Das veränderte Wählerverhalten und der »incumbency advantage«

Weitgehend parallel zu den skizzierten Entwicklungen auf der organisatorischen Ebene haben sich die Bedingungen und Chancen der Durchsetzung der einzelnen Kandidaten unter den Wählern der Kongressdistrikte durchgreifend verändert. Vor allem zwei Aspekte sind hier anzusprechen: zum einen wiederum der Bedeutungsverlust der Parteien, zum anderen der *incumbency advantage*. Die Funktionsverluste der Partei-labels in der Werbung und Mobilisierung von Wählern bildet eine zweite wichtige Komponente des bereits aus dem organisatorischen Blickwinkel diskutierten Niedergangs der Parteien. Traditionell wurde das Kongresswahlgeschehen weitgehend durch einfache, parteiorientierte Muster bestimmt. Die *party identifications* der Wähler steuerten ungeachtet der jeweiligen Kandidaten relativ zuverlässig das Stimmverhalten auf den unteren Ebenen. Mehr oder minder regelmäßige Schwankungen der Stimmanteile der Parteien in den Kongresswahlen waren, solange das *straight party ticket* die Norm blieb, weitgehend vom Ausgang der Präsidentschaftswahlen abhängig (*presidential coattails*). Seit den 1960er Jahren hat dieser (Koppelungs-)Mechanismus stark an Bedeutung verloren: Zum einen ist ein quantitativer Rückgang der Parteiidentifikationen und eine Verminderung der Intensität der Bindungen (*strong/weak partisans*) unter den Wählern festzustellen. Seit Ende der 1980er Jahre stellen die *independents* in der Wählerschaft (ca. 36%) gegenüber den jeweiligen Parteianhängern sogar den größten Block.³³ Zum anderen ist bei den noch verbleibenden *party identifiers* eine wachsende Neigung zu beobachten, auf allen Ebenen abweichend von der Parteibindung zu stimmen. Um dies nur an einem Beispiel zu verdeutlichen: Noch in den 1950er Jahren lag der Anteil der Wähler, die in Senats- und Repräsentantenhauswahlen für Kandidaten unterschiedlicher Parteien stimmten, im Schnitt unter 10%. Kontinuierlich stieg dieser Wert im Mittel auf 26% in den 1980er Jahren. Den Kandidaten ermöglicht dies, mit ihren individuellen Strategien, ihrer Person, ihren Stellungnahmen zu Sachthemen und ihren politischen

(32) Gurwitt (1985), S.1620f. und Lunch (1987), S.103f. und 238f., wobei Lunch den ausschlaggebenden Faktor darin sieht, daß »... *the winning candidates in both major parties are now likely to be ideological activists*« (S.101).

(33) Ein Überblick über die schon länger diskutierte Entwicklung und Literaturhinweise bei Bibby (1991), S.247f. und Crotty (1984). Aktuelle Daten bei Abramson (1990), S.263f.

Grundpositionen eigene Wählerkoalitionen zu formieren, die auch erheblich von der "normalen" Verteilung der Parteiloyalitäten wie von den Mehrheiten in Senats-, Gouverneurs- und Präsidentschaftswahlkämpfen abweichen können.³⁴

Erfolgreich in der Formierung von Mehrheitskoalitionen scheinen gegenwärtig in den Repräsentantenhauswahlen allerdings allein die *incumbents*, die amtierenden Abgeordneten zu sein. Nicht weniger markant als der Trend des Bedeutungsverlusts der Parteien seit den 1960er Jahren ist die zunehmende elektorale Sicherheit der Abgeordneten, die gleichermaßen in wachsenden Gewinnmargen und Wiederwahlquoten zum Ausdruck kommt. Der Anteil der *incumbents*, die ihre Wiederwahl mit mehr als 60% der Stimmen gewinnen, stieg von unter 60% Ende der 1950er Jahre auf 88.5% in den Wahlen von 1988. Parallel nahm die Wiederwahlquote der erneut kandidierenden Abgeordneten, die schon in den 1960er Jahren auf einem relativ hohen Niveau von fast 90% lag, bis Ende der 1980er Jahre auf neue Rekordwerte zwischen 95 und 98.5% zu.³⁵ Was immer in den Präsidentschafts- oder Senatswahlen geschehen mag, so der generelle Eindruck, sind die amtierenden Abgeordneten, insofern nicht durch persönliche Skandale belastet, elektoral unangreifbar. Diese wachsende Dominanz der *incumbents* wird zumeist auf die drastische Intensivierung der Pflege der Wahlkreisbeziehungen und der *constituency services* zurückgeführt. Permanenter Kontakt mit der Basis durch unzählige Einzelbriefe, Massenpostwurfsendungen, Medienarbeit sowie kleine Gefälligkeiten für Bürger und staatliche Projekte und Gelder für den Distrikt resultieren danach in einem kaum zu überwindenden Amtsbonus für die jeweiligen Mandatsträger.³⁶ Ungeachtet der Plausibilität eines solchen *incumbency advantage* ist zunächst festzuhalten, daß sich in der Analyse des Wählerverhaltens kein systematischer Zusammenhang zwischen der Intensität der Wahlkreisdienstleistungen der einzelnen Abgeordneten und ihren Stimmanteilen ausweisen lässt. Zudem zeigt die Untersuchung der allerdings seltenen Fälle der Niederlage eines *incumbent*, daß in der Regel nicht der Mangel an *constituency service* die Ursache ist; im Gegenteil erinnern sich dann die Wähler in Umfragen sogar eher noch an Dienstleistungen.³⁷ Von Interesse ist aber auch der Vergleich mit den Senatswahlen, in denen kein entsprechender Effekt zu

(34) Die Daten nach Stanley (1990), S.132; weitere Daten zur Abnahme des »party line voting« bei Ornstein (1990), S.65. und Beck (1992). Diskussionen der Bedeutung von issues, ideology und personal images der Kandidaten bei Erikson (1989), S.103f. und Davidson, Oleszek (1990), S.105, die u.a. zeigen, daß lokale Themen gegenüber issues und personal images der Kandidaten nur eine nachgeordnete Rolle spielen.

(35) Daten zitiert nach Ornstein (1990), S.56; eine kritische Diskussion der Entwicklung und Literatur bei Jacobson (1990), S.25f.

(36) Hinweise zur kaum noch überschaubaren Literatur zum »incumbency advantage« bei Johannes (1989), S.90f.

(37) Jacobson (1987), S.115/16 diskutiert den interessanten Sonderfall der »losing incumbents«. Johannes (1984), S.207 begründet das Ausbleiben eines höheren elektoralen Effekts des »casework« u. a. damit, daß nur ein Bruchteil der Wähler erreicht wird und sich eher Wähler an Abgeordnete wenden, die diese ohnehin gewählt haben; vgl. hierzu auch McAdams (1988), S.412f.

beobachten ist, obwohl sich die Büros der Senatoren in gleicher Weise im Bereich der Serviceleistungen und Projektbeschaffung für ihre *constituencies* engagieren.³⁸

Wichtiger als der Wahlkreisservice, den Wähler von wieder- ebenso wie neugewählten Abgeordneten erwarten (können), ist die Kompetitivität der Wahlkämpfe und Kandidaten. Insbesondere der Vergleich von Repräsentantenhaus- und Senatswahlen legt nahe, daß die Kompetitivität entscheidend von der "Qualität" der Kandidaten, ihrer politischen Erfahrung und Fähigkeit, die notwendigen Ressourcen zu mobilisieren, bestimmt wird. Aber auch die Gegenüberstellung von erfahrenen, gut finanzierten Herausforderern von Amtsinhabern und weniger professionellen Bewerbern ohne ausreichende Ressourcen in den Repräsentantenhauswahlkämpfen zeigt, daß »*quality challengers*« nicht nur im Durchschnitt höhere Stimmanteile erzielen, sondern auch ungleich höhere Chancen haben, einen »*entrenched incumbent*« zu schlagen.³⁹ Die individuellen Wahlkampfanstrengungen der Kandidaten sind unter den gegenwärtigen Bedingungen von zentraler Bedeutung, weil den Wählern zumeist die Parteizugehörigkeit als Basis ihrer Stimmabgabe nicht mehr genügt. Wie Analysen zeigen, fungiert die *party identification*, soweit gegeben, als kognitiver Rahmen der Wahrnehmung und Bewertung der Bewerber, doch ausschlaggebend sind positive oder negative Einschätzungen der persönlichen Profile und politischen Positionen der einzelnen Kandidaten. Die Verfügbarkeit entsprechender Informationen wird aber angesichts eher geringer Parteiaktivitäten und Medienaufmerksamkeit (zumal für die Nicht-Incumbents) weitgehend von den Eigenanstrengungen der Bewerber bestimmt.⁴⁰ Der *incumbency advantage* ist aus diesem Blickwinkel ein relativer Vorteil, der davon abhängt, was mögliche *challengers* unternehmen oder unterlassen. Der Amtsbonus der Kongressmitglieder stellt kein unüberwindliches Hindernis dar, doch Amtsinhaber haben als bereits etablierte Kandidaten kaum Probleme, eine schlagkräftige Kampagne zu inszenieren, die die meisten Wähler eines Distrikts erreicht. Herausforderer müssen demgegenüber erst durch eigene Anstrengung die Schwelle zu einer ernsthaften Kandidatur überwinden, um wenigstens konkurrenzfähig zu sein. Häufig warten »*quality candidates*« aufgrund dieser ungleichen Chancenverteilung auf den Abtritt eines *incumbent*, um so ihr persönliches Risiko zu minimieren. In *open seat contests* ohne wiederkandidierenden Amtsinhaber ist in den zurückliegenden Jahrzehnten die Kompetitivität der Wahlkämpfe meßbar angestiegen, während umgekehrt häufig *incumbents* gänzlich ohne Gegen-

(38) Zu diesem Argument siehe insbesondere Hinckley (1980). Eine interessante Einzelfallanalyse bietet Richard Fenno, Jr., *When Incumbency Fails*, CQ Press, Washington, D.C., 1992.

(39) Der Vergleich von Senats- und Repräsentantenhauswahlkämpfen geht zurück auf Hinckley (1980), der Vergleich unterschiedlich "qualifizierter" Gegenkandidaten von amtierenden Abgeordneten auf Jacobson, Kernell (1983). Eine aktuelle Analyse auf dieser Basis bei Abramson (1990), S.238f.

(40) Über das Zusammenwirken von Parteiidentifikationen, Informationen und Kandidatenbewertung sowie die Rolle der Wahlkampfanstrengungen siehe Goldenberg (1984), S.135f. und Jacobson (1987), S.108f.

kandidaten bleiben oder ihnen nur »*obscure and inexperienced challengers*« gegenüberstehen.⁴¹ Für einmal etablierte Kandidaten übersetzt sich so die organisatorische Unabhängigkeit in eine relativ hohe Sicherheit in den Wahlen.

Die »Electoral Connection« in den gegenwärtigen Kongresswahlen

Der kursorische Überblick über die veränderten Bedingungen in den Kongresswahlen verdeutlicht zunächst, daß die traditionelle, parteizentrierte Form der Organisation der Wahlkämpfe sukzessive durch »*candidate centered campaigns*« verdrängt worden ist. Die Selbstrekrutierung und Selbstorganisation der Bewerber geht Hand in Hand mit der zunehmenden Orientierung der Wählerwerbung und des Wählerverhaltens auf die Kandidaten. Die Parteien sind als politische Faktoren zwar nicht einfach bedeutungslos geworden, aber während die Kandidaten in den Mittelpunkt des Geschehens gerückt sind, konkurrieren sie als eine nachgeordnete Größe mit der individuellen Gefolgschaft der Bewerber, kommerziellen Spezialisten, Medien- und Interessengruppenvertretern um eine Rolle in den Kampagnen. Der Aufweis dieser Bedingungen stützt zum einen die Folgerung, daß Kandidaten wie Kongressmitglieder in ihrem Verhalten kaum noch von den Parteien, lokal oder national, kontrolliert werden können. Zum anderen resultiert die Selbstorganisation in einer relativ starken Position der Amtsinhaber, die, solange sie nicht durch persönliche Skandale belastet sind, Herausforderer nur mit hohem Risiko und Einsatz schlagen können. Über diese in der Forschung weitgehend konsensualen Einschätzungen hinaus ist aber vor allem fraglich, welche Konsequenzen die veränderten Bedingungen für die Arbeitsweise der Kongressmitglieder implizieren. Nach der Einschätzung vieler Autoren ist die »*electoral connection alive as ever*«. ⁴² Die Kongressmitglieder, so das Argument, sind ohne Rücksicht auf ihre Wahlerfolge permanent bemüht, die Chancen einer Niederlage zu minimieren. »*Because of uncertainty*«, so Gary E. Jacobson, »*members tend to exaggerate electoral threats*«. ⁴³ Dagegen betont zum Beispiel Robert E. Bernstein, »[that] *constituencies tend to grant members considerable latitude on policy issues without punishing them at the polls. Members can generally afford to vote for what they think is right without expecting that their votes will cost them a seat in Congress.*« ⁴⁴ Die nicht ohne weiteres zu beantwortende Frage nach den Reaktionsmustern der Abgeordneten auf die veränderten elektoralen Bedingungen soll in den folgenden Abschnitten auf verschiedenen Ebenen der Arbeitsweise in der »*congressional arena*« näher untersucht werden.

(41) Jacobson (1990), S.32/33.

(42) Timothy E. Cook, The Electoral Connection in the 99th Congress, in: PS 19 (1986) 1, S.16ff. und eine kurze Diskussion bei Parker (1989), S.14/15.

(43) Jacobson (1992), S.97.

(44) Bernstein (1989), S.100.

III. Zum Wandel des Selbstverständnisses der Abgeordneten als Repräsentanten

Die Diskussion der Entwicklungen in den Kongresswahlen seit den 1950er und 60er Jahren zielte nicht allein auf die Herausarbeitung der elektoralen "Überlebensbedingungen" der Abgeordneten. Der Niedergang der *local party machines*, die veränderte Rolle von Interessengruppen und PACs, der Wandel des Wählerverhaltens wie die zunehmende Unabhängigkeit und Eigenständigkeit der Bewerber in der Organisation und Führung der Wahlkämpfe haben nicht nur die Anforderungen im einzelnen verändert, sondern auch das politische Milieu, das den Rahmen für die Kongresskarrieren definiert, grundlegend neu strukturiert. Diese durchgreifende Umstrukturierung und Öffnung des Selektionsprozesses bietet auch einen Erklärungsansatz für den Wandel des Selbstverständnisses der Kongressmitglieder, der in dem neuen Stil der Mandatsführung ebenso wie in den Kongressreformen der 1970er Jahre sichtbar und wirksam wurde. Der Zusammenhang zwischen »*local political organization, candidate recruitment, and representation in the U.S. House*« ist ein theoretisch wie forschungsstrategisch komplexes Problem, das bisher kaum zureichend behandelt worden ist.⁴⁵ Doch in Anlehnung an amerikanische Arbeiten kann schematisch vereinfacht davon ausgegangen werden, daß die für ein »*political environment*« charakteristischen Rekrutierungs- und Selektionsbedingungen über zwei (zumindest analytisch) trennbare Ebenen die Auswahl der Kandidaten beeinflussen: Zum einen über die (mehr oder minder weitreichenden) Anforderungen, die Mobilisierung und Sicherung der Unterstützung von Parteien, Interessengruppen, Aktivisten und Wähler stellen; zum anderen über die jeweiligen »*benefits*« oder »*incentives*«, die Anreize (ökonomisch, sozial, politisch), die über die Attraktivität der Kongresskarriere die Zusammensetzung des Pools der Bewerber steuern.⁴⁶

Nach dem skizzierten Muster kann zunächst, wie bereits angedeutet wurde, der traditionelle Stil der Mandatsführung im Rückbezug auf die Kontrolle der Rekrutierung und Selektion der Mandatsträger durch die relativ hierarchisch organisierten und von ihren Bossen disziplinierten Parteimaschinen auf lokaler und einzelstaatlicher Ebene erklärt werden. Die »*structure of incentives*« und die Anforderungen an die Kandidaten wie Mandatsträger in dem von den traditionellen Parteiorganisationen geprägten politischen Umfeld lassen sich idealtypisch pointiert folgendermaßen beschreiben: »*The currency of political competition was predominantly particularistic: office for the officeholder, patronage for the party, and local benefits for local constituents. In competition with each other, members of the House did not need to traffic in ideological or symbolic returns.*

(45) Einen Überblick und diese Einschätzung bietet David Matthews, *Legislative Recruitment*, in: G. Loewenberg (ed.), *Handbook of Legislative Research*, Cambridge, 1985 und vgl. a. Snowiss (1966).

(46) Hierzu Swenson (1982) und Matthews (1985), Anm. 45.

... Instead, members of the House needed only to act cooperatively with the central leadership on major legislative matters in return for a moderate flow of benefits from particularistic legislation needed by the organization and constituents in the district«. ⁴⁷ Diesen eher restriktiven Rahmenbedingungen genügte der pragmatisch-unideologische, unauffällig-kompromißbereite (»deferential«), an den lokalen Interessen und den hierfür zuständigen Ausschüssen orientierte Mandatsführungsstil der »old-style congressmen«. Leo Snowiss verweist zudem in einer Studie über »machine« und »non-machine politicians« im Raum Chicago in den 1960er Jahren darauf, daß ein Mandat für Bewerber mit weiterreichenden persönlichen und politischen Ambitionen kaum Attraktionen bot, solange die Kongresskarriere Teil der Laufbahn innerhalb des lokalen oder einzelstaatlichen Parteiapparates blieb. ⁴⁸

In Gegenüberstellung zu dem »typical member produced by an old-style party machine« charakterisiert James L. Sundquist die Einstellungen und Interessen der unter den veränderten Bedingungen rekrutierten Kongressmitglieder: »The new style congressman contrasts with the old in political manner, political vocabulary, interests, and conception of the proper nature of the institution in which he serves. As a congressional candidate, he was self-chosen. Nobody handed him the nomination; he won it in open competition, usually by the vote of the party rank and file in a direct primary. He won it by identifying and articulating the issues better than his competitors. Hence he is usually well educated. His background is likely to be less in party service than in intellectual and advocacy organizations of all kinds. His interest in patronage is minimal, though he might be proficient in obtaining it. His absorbing interest is governmental policy. He came to congress with a sense of mission, even a mandate, to have an impact on the policy process.« ⁴⁹ Entscheidend ist zum einen der Individualismus und die Unabhängigkeit der Mandats-träger, zum anderen die politisch-ideologische Motivation und nationale Orientierung. Beispielsweise sind individuelle Stellungnahmen zu politischen »issues« nicht nur wichtig für die Mobilisierung der Unterstützung von Aktivisten, organisierten Interessen und Wählern; zudem sind angesichts der enormen Risiken und Erfolgsbarrieren einer Kandidatur hochgesteckte persönliche und politische Ambitionen eine unabdingbare Voraussetzung. Solche Einstellungsmuster und deren Veränderungen sind nicht einfach aufzuweisen, doch gerade neuere Arbeiten zeigen, zumeist fallstudienartig an dem Politikstil einzelner, mehr oder minder bekannter Kongressmitglieder ihre Bedeutung auf. Alan Ehrenhalt hebt zum Beispiel hervor, daß neben den »entrepreneurial skills« wie Organisationstalent, Artikulationsfähigkeit, mediengerechtem Auftreten oder Konflikt- und Risikobereitschaft besonders die politische Motivation den neuen "Typ"

(47) Swenson (1982) und vgl. a. Ware (1985).

(48) Snowiss (1966), S.635.

(49) Sundquist, 1981, p. 370/71.

des amerikanischen Politikers charakterisieren: »*Politics in the 1990s is for people who are willing to give it vast amounts of their time. It is also for people who are not particularly concerned about making money. ... These candidates ... are people who launched their careers on the basis of their own values, ambitions, and interests.*«⁵⁰ Die Signifikanz dieser Einschätzung wird deutlich, wenn sie etwa mit den Annahmen Mayhews kontrastiert wird, das »*good pay*« und »*high prestige*«, also sozioökonomische im Unterschied zu politischen Anreizen, die »*incentives*« sind, die Karrieren der Abgeordneten steuern. Mit jeweils eigenen Akzenten, aber analoger Zielrichtung betonen David Rhode die Rolle der »*policy commitments*« der Kandidaten, Burdett Loomis die der »*national issues*« und David Lunch die der »*political ideas*« gegenüber den »*material interests*«. ⁵¹

Veränderte Einstellungen der Abgeordneten zur Rolle als Repräsentant

Systematische Evidenz für den Wandel des Selbstverständnisses der Abgeordneten bieten zunächst Untersuchungen, die versuchen, direkt die Vorstellungen der Mandats-träger von ihrer Rolle als Repräsentanten herauszuarbeiten. Solche Rollenmuster können nicht mit tatsächlichem Verhalten gleichgesetzt werden, doch eröffnen sie - im Sinne von Verhaltensprädispositionen (»*predispositions to act*«) - Zugang zu Intentionen und Problembewusstsein der Akteure. Roger H. Davidson hat in den 1960er Jahren eine solche Studie durchgeführt, die über Interviews das Rollenverständnis (»*role orientation*«) der Abgeordneten in einem System speziell zugeschnittener Kategorien typologisch erfassen sollte.⁵² Analytisch zerlegte Davidson dabei das Konzept politischer Repräsentation in zwei Komponenten, »*style*« und »*focus of representation*«. Der Repräsentationsstil (»*style*«) zielte auf das Verhalten der Abgeordneten gegenüber den (Mehrheits-)Meinungen und Überzeugungen in ihren Distrikten in politischen Fragen. Zurückgegriffen wurde hier auf den klassischen Dualismus zwischen dem Verständnis der Rolle des Repräsentanten als »*trustee*« (unabhängiger Treuhänder) und als »*delegate*« (abhängiger Delegierter). Während der »*trustee*« nach Maßgabe eigener Expertise und Grundsätze entscheidet, ist der »*delegate*« bereit, inhaltliche Instruktionen von Seiten seines Wahlkreises zu akzeptieren. Als Mischtyp, der situativ bedingt zwischen den polaren Rollendefinitionen wechselt, führte Davidson den »*politico*« ein. Demgegenüber zielte der Interessenschwerpunkt (»*focus of representation*«) auf die politische Ebene, an der die Kongressmitglieder ihre Arbeit ausrichten. Ebenfalls dual konzipiert wurde zwischen lokaler (»*district*«) und nationaler (»*national*«) Orientierung

(50) Ehrenhalt (1991), S.15/22 diskutiert den Wandel analog zu Sundquist (1981).

(51) vgl. Lunch (1987), S.101f., Loomis (1988), S.28 u. 52f. sowie Rhode (1991), S.30, der sich auf Fowler, McClure (1989) bezieht, die eine interessante und intensive Diskussion an einem Fallbeispiel bieten.

(52) Davidson (1969), S.113f.; eine kurze Zusammenfassung und ein Wiederabdruck der Daten in Davidson, Oleszek (1990), S.127-29.

unterschieden. Zugespitzt formuliert sollte so das Spannungsfeld zwischen parochialen Sonderinteressen (*»local purposes«*) und Allgemeinwohl (*»common good«*) erfasst werden. Wechselnde Aufmerksamkeit für nationale und lokale Problemlagen bildete entsprechend den Mischtyp (*»mixed«*). Die Residualkategorie *»nongeographic«* führte Davidson ein, um beispielsweise die Interessenschwerpunkte von Repräsentanten ethnischer Minoritäten, die durch das dichotomische Raster fallen, zu berücksichtigen.

Eine zweite Studie von Thomas E. Cavanagh auf der Basis von 1977 geführten Interviews, die typologisch nach dem gleichen Muster angelegt ist, erlaubt einen Vergleich der Verteilungen in den beiden Dimensionen des Repräsentationsverständnisses zwischen den frühen 1960er und späten 1970er Jahren:⁵³

Tab.1: Repräsentationsstil und -schwerpunkt 1963/64 und 1977

	Style of Representation			Focus of Representation	
	1963/64	1977		1963/64	1977
trustee	28 %	68 %	national	28 %	47 %
politico	46 %	26 %	mixed	23 %	29 %
delegate	23 %	6 %	district	42 %	25 %
			nongeographic	5 %	- -
undetermined	3 %	(3%)*	undetermined	3 %	(3%)*

*nicht in Angaben eingerechnet

Quelle: Davidson (1968) und Cavanagh (1982); vgl. Anm. 51 und 52

In der Auswertung der Interviewdaten sind zunächst zwei Ergebnisse von Interesse: Zum einen stellte Davidson fest, daß *»... members of the House are more local (or parochial) than their critics would like them to be«*, obwohl er bereits Ansätze eines gegenteiligen Trends, d.h. einer zunehmend unabhängigen und nationalen Orientierung diagnostizierte.⁵⁴ Zum anderen sind die Differenzen in den Verteilungen der Einstellungen deutlich konturiert. Die Rolle des selbstbewussten *»delegate«* entspricht unter den Abgeordneten des zweiten Umfragesamples nur bei einer Minderheit noch dem Selbstverständnis und auch in der Dimension lokal-national zeichnet sich eine genau umgekehrte Verteilung ab. Nach Cavanagh ist im modernen Kongress das *»self-image«*

(53) Cavanagh (1982), S.122; die Daten basieren auf einer Umfrage unter Abgeordneten im Auftrag der House Commission on Administrative Review von 1977. Die Fragen sind nicht identisch mit denen Davidsons, aber die Anlage der Kategorisierung und die zugrundeliegenden Annahmen entsprechen einander. Cavanagh, mehr noch als Davidson, steht dieser Kategorisierung allerdings kritisch gegenüber; vgl. Anm. 51.

(54) Davidson (1969), S.139 und S.189 zum diagnostizierten Trend der Verschiebung der Einstellungen.

der Abgeordneten weitgehend an den »... *virtues of acting independently of constituency pressure*« orientiert.⁵⁵

Diese generellen Einschätzungen sind in mehrfacher Hinsicht zu ergänzen und zu differenzieren. Wie andere Untersuchungen in den 1960er Jahren wies Davidsons Studie noch einen deutlichen Zusammenhang zwischen Rollendefinition und anderen Charakteristika wie Parteizugehörigkeit, Seniorität oder Wahlergebnis auf. Demgegenüber fand Cavanagh, mit der bemerkenswerten Ausnahme der Wahlkreisarbeit, weniger ausgeprägte Differenzen zwischen verschiedenen Rollentypen und Dauer beispielsweise der Kongresszugehörigkeit oder Aktivitäten der Abgeordneten im Kongress. Einerseits reflektiert dies Entwicklungen wie die häufig hervorgehobene Einebnung der Statusunterschiede zwischen *freshmen* und Abgeordneten höherer Seniorität (s.u.).⁵⁶ Andererseits zeigt sich hier, daß das Rollenverständnis nur ein Faktor neben institutionellen und politischen Anforderungen an die Abgeordneten ist. Davidson hatte bereits einschränkend angemerkt, daß realiter die »*trustees*« ebensowenig wie die »*delegates*« ihre Rollen in jeder Situation durchhalten können und wollen, sondern ihre Verhaltensweisen, wie der Typ des »*politico*«, mehr oder minder den jeweiligen Umständen anpassen. In gleicher Weise geht Cavanagh davon aus, daß die Kongressmitglieder in ihrem politischen Kalkül immer auch die Interessen ihrer Wahlkreise, ihrer Partei, von gesellschaftlichen Gruppen oder des Präsidenten berücksichtigen und mit ihren eigenen Überzeugungen und deren Intensität abwägen. Die »*true significance of the trusteeship norm in the House*« ist vielmehr, so Cavanagh, daß sich die Abgeordneten ihrer individuellen Freiräume bewusst sind, »*to further a personally chosen mix of interests and in doing so to propound and defend a personally defined vision of the public good*«. ⁵⁷ Zu ergänzen ist schliesslich, daß sich Davidson und Cavanagh gleichermaßen allein auf den politischen Aspekt (»*policy congruence*«) im Verhältnis von Wahlkreis und Repräsentant konzentrieren. John C. Wahlke u. a. differenzieren demgegenüber in ihrem theoretischen Modell der Repräsentation zwischen vier Komponenten: Neben der »*policy responsiveness*« unterscheiden sie weiter zwischen »*allocational*« (Zuteilung von staatlichen Geldern), »*symbolic*« und »*service responsiveness*«. ⁵⁸ Diese Spezifizierung verschiedener Dimensionen erlaubt vor allem, den Anspruch der Abgeordneten,

(55) Cavanagh (1982), S.121.

(56) Davidson (1969), S.127ff. hebt besonders die Ausdifferenzierung der Rollenverteilungen nach marginalen bzw. sicheren Wahlkreisen hervor, aber auch nach Seniorität etc. Cavanagh (1982), S.121 spricht demgegenüber von einer »*rather limited applicability to congressional behavior*«.

(57) Cavanagh (1982), S.128; Davidson (1969), S.178 merkt zur Dichotomie delegate vs. trustee an: »*Of course, all congressmen play both roles as the circumstances demand. In this sense, they are all politicians*«. Man sollte hier allerdings das *self-image* der Abgeordneten und reales Verhalten getrennt halten.

(58) Eulau, Karps (1977), S.241f. u. vgl. a. Eulau, Wahlke (1978); diese Nicht-Differenzierung bei Davidson wie Cavanagh scheint auch zu einem erheblichen Teil für die von ihnen problematisierte Nichtanwendbarkeit auf das "reale" Verhalten der Kongressmitglieder verantwortlich zu sein.

als »free agent« in politischen Fragen zu agieren, und die intensive Pflege der Wahlkreisbeziehungen in ihrem strategischen Kalkül miteinander zu verbinden (vgl. Kap.V.).

Veränderte Einstellungen zum Kongress als Institution

Einen zweiten Bereich, an dem der Wandel des Selbstverständnisses der Abgeordneten aufgezeigt und gleichzeitig dessen praktisch-politische Konsequenzen verdeutlicht werden können, bilden die Kongressreformen der späten 1960er und frühen 70er Jahre. Die durchgreifende Reorganisation des Kongresses, nach übereinstimmender Einschätzung der Beobachter »... *perhaps the most concerted and sweeping self-reform in its history*«, wurde von den Abgeordneten und Senatoren selbst getragen und durchgesetzt.⁵⁹ An den Reformzielen und -maßnahmen lassen sich über die Neudefinition des Status der einzelnen Abgeordneten wie der Rolle des Kongresses im politischen Prozess die Veränderungen des Selbstverständnisses nachzeichnen. Denn die formelle und informelle Organisation der Legislative, verankert in Gesetzesvorgaben, Geschäftsordnungen und Parteisatzungen ebenso wie ungeschriebenen Verhaltensnormen, bestimmt mit dem Entscheidungsverfahren auch die interne und externe Verteilung von Machtpositionen und Einflusschancen. Grob skizziert wurde die zwar dezentrale, aber stark hierarchische und aus der Sicht der Mehrheit der Mitglieder restriktive Struktur des Repräsentantenhauses gemäß den kollegial-egalitären und partizipatorischen Zielvorstellungen der Reformer umgestaltet. Eng verknüpft mit der Demokratisierung der internen Willensbildungsprozesse war der Versuch, die Entscheidungskompetenzen und -kapazitäten des Kongresses insbesondere gegenüber der Präsidentschaft (wieder) auszubauen. Während die wichtigsten Aspekte des umfassenden Reformpakets im nachfolgenden Abschnitt näher untersucht werden sollen, sind hier zunächst die Veränderungen der Einstellungen der Abgeordneten zur Arbeitsweise und Reorganisation des Kongresses zwischen den frühen 1960er und 70er Jahren von Interesse.

Interviews unter den Abgeordneten im 88. Kongress (1963/64) zeigen, daß die zu diesem Zeitpunkt bereits diskutierten Reformvorschläge noch keine Mehrheiten finden konnten.⁶⁰ Im Gegenteil waren die meisten Kongressmitglieder mit der generellen Funktionsweise und Leistungsfähigkeit des Repräsentantenhauses zufrieden oder sehr zufrieden, während eine weiterreichende Kritik auf eine kleinere Gruppe von ca. 25% der Mitglieder beschränkt blieb. Einzelne Änderungen wie der Ausbau der Mitarbeiterstäbe der Abgeordneten, zusätzliche Informationskapazitäten für den Kongress oder

(59) Sheppard (1985), S.XV und ähnlich z. B. Davidson (1981), S.4: »*Notwithstanding a reputation for inertia, Congress ... is now arguably the most dramatically changed of the three governmental branches. The changes have rendered obsolete much of what scholars and journalists used to write about the House and the Senate*«.

(60) Kovenock (1966), Appendix A., S.179ff. und B., S.189ff. geben die Hintergrundinformationen zur Anlage der Interviewdatenerhebung und den Ergebnissen.

Rationalisierungsmaßnahmen des zeitlichen Ablaufs der Geschäfte fanden breite Unterstützung. Doch vor allem die Organisation des Ausschußsystems sowie die informellen Normen der *seniority* in der Vergabe der Ausschußvorsitze und komplementär hierzu des *apprenticeship* (Anlernphase) für die nach Dienstalter jüngeren Abgeordneten, die im Zusammenspiel die traditionelle Machtposition der Oligarchie der Ausschußvorsitzenden (*»committee barons«*) absicherten und *freshmen* wie *junior members* die Rolle unterprivilegierter Hinterbänkler zuwiesen, wurden nicht nur faktisch akzeptiert, sondern auch als legitim angesehen.⁶¹ Selbst unter nach Zugehörigkeit zum Kongress jüngeren Abgeordneten wurde dieses Arrangement, das für sie in der Phase des *apprenticeship* im Plenum wie in den Ausschüssen nur begrenzte Möglichkeiten der Beteiligung bot und ihren Aufstieg in der kongressinternen Hierarchie mit zunehmender Seniorität und Spezialisierung verknüpfte, noch mehrheitlich hingenommen.

Allerdings zeigt die Analyse der Charakteristika der Gruppe der "Reformer", daß sie in beiden Parteien primär von neugewählten, nach Seniorität jüngeren Mitgliedern getragen wurde, die gleichzeitig eine ideologisch liberale Orientierung aufwiesen. So gehörten von den liberalen, zwischen 1954 und 1962 gewählten jüngeren Abgeordneten ca. 2/3 zu den entschiedenen Reformbefürwortern, während die älteren liberalen Abgeordneten zu ca. 2/3 der Gruppe moderater Reformer zuzurechnen waren. Demgegenüber standen ideologisch moderate und konservative Abgeordnete - die nach Seniorität älteren mehr, die jüngeren weniger - den Reformen meistens ablehnend gegenüber. Das Zusammenspiel des Anspruchs jüngerer Mitglieder auf Mitgestaltung der nationalen Politik, ideologischer Orientierung und Reforminteressen kann insbesondere am Reformflügel der Demokratischen Partei verdeutlicht werden. Numerisch gestärkt durch die substantiellen Gewinne vor allem in den Wahlen von 1958, aber politisch blockiert durch die Koalition konservativer Demokraten und Republikaner, hatten sich meistens jüngere liberale Demokraten Ende 1959 in der *Democratic Study Group* (DSG) organisiert.⁶² Standen zunächst die programmatischen Forderungen des *»liberal wing«* der demokratischen Partei im Vordergrund der Aktivitäten, avancierte die DSG während der 1960er Jahre, mit der Verschärfung der parteiinternen Konflikte und dem beständigen Zustrom neuer Mitglieder, zur entscheidenden Reformkraft. Das von der DSG entwickelte und vorangetriebene Reformkonzept verband von Anfang an Dezentralisierung und Öffnung mit Zentralisierung und effektiverer Gestaltung des Entscheidungsprozesses. Zumindest der Intention nach sollte die breite

(61) Kovenock (1966), S.80 und detailliert S.191/92; zum traditionellen Status der *freshmen* im Kongress siehe H. B. Asher, *The Changing Status of the Freshman Representative*, in: N. J. Ornstein u.a. (eds.), *Congress in Change*, Praeger Publ., New York, (2.Aufl.) 1976

(62) Kovenock (1966), S.88, auf den die Unterscheidung zwischen entschiedenen und moderaten Reformern zurückgreift; zur DSG Mark F. Ferber, *The Democratic Study Group*, unpubl. Ph.D., UCLA, Los Angeles, 1964, der wie Snowiss (1966) darauf hinweist, daß die Gründungsmitglieder nicht nur junge liberale Demokraten waren, sondern auch keine *»machine politicians«*.

Streuung der Einflusschancen zugunsten der einzelnen Abgeordneten und damit der DSG in Kombination etwa mit der Stärkung der Parteiorgane, primär dem *Democratic Caucus* und dem *Speaker*, ermöglichen, daß sich Mehrheitspositionen - speziell bisher blockierte liberale Programmpunkte - im Kongress durchsetzen lassen.⁶³

Erfolge erzielte die DSG in Kooperation mit reformorientierten Republikanern bereits 1970 mit dem *Legislative Reorganization Act* und dem Beginn der Revision des Senioritätssystem über die reaktivierte demokratische Fraktionsversammlung (*Democratic Caucus*). Der Durchbruch gelang allerdings erst mit Hilfe der grossen Zahl der 1974 im Schatten des Rücktritts von Präsident Nixon gewählten Abgeordneten, den »*Watergate babies*«, deren Radikalität in Sachen Kongressreformen selbst die DSG-Führung überraschte.⁶⁴ Zudem verbreiterte sich Anfang der 1970er Jahre das Reformpotential auch in der Republikanischen Partei durch die jungen konservativen Abgeordneten der »*New Right*«, die gegen den ideologischen Kurs der Nixon-Administration und die Kompromißpolitik der eigenen Parteiführung revoltierten.⁶⁵ Die sukzessive Verbreiterung der Basis für die Reformen unter Abgeordneten unterschiedlicher ideologischer Ausrichtung wie Seniorität zeigt sich nicht nur in deren Durchsetzung. Auch an den veränderten Einstellungen zu den erwähnten »*informal norms*«, den ungeschriebenen, deswegen aber nicht weniger rigiden Verhaltenserwartungen an die Kongressmitglieder lässt sich der Wandel dokumentieren. Smith und Deering weisen etwa in ihrer Untersuchung über die Entwicklungen des Ausschußsystems auf diese Einstellungsveränderungen unter den Kongressmitgliedern in den späten 1960er und frühen 70er Jahren hin: »*Coupled with their individualism was an intolerance of apprenticeship and the seniority system it reinforced. In fact, the lack of deference to senior members was by far the most common response of long-term members and staff to our questions about changes that occurred in the late 1960s and early 1970s.*«⁶⁶ Zu bemerken ist, daß zumal die Vorstellung, daß Kongressmitglieder zunächst ein *apprenticeship* (Anlernphase) zu absolvieren haben, Ende der 1960er Jahre selbst unter älteren Abgeordneten keine mehrheitliche Zustimmung mehr fand. Gemessen nicht nur an in Interviews geäußerten Einstellungen, sondern auch an realen Verhaltensindikatoren wie Einbringung von Gesetzen und Änderungsvorschlägen, Reden im Plenum oder Mitarbeit in Vermittlungsausschüssen, waren Mitte der 1970er Jahre die *freshmen* als »*nearly full partners*« am Gesetzgebungsprozess beteiligt.⁶⁷

(63) Sheppard (1985), S.37ff. und Rhode (1991), S.17ff.

(64) Loomis (1988), S.30ff. und Sundquist (1981), S.369, der eine etwas weiter gefasste Perspektive bietet.

(65) Edwin J. Feulner, Jr., *Conservatives Stalk the House*, Greenhill Publ., Ottawa (Ill.), 1983 und James R. Wagner, "New Right" Plans Moves to Change Congress, in: *Congressional Quarterly Weekly Report* (23.10.76), S.3027ff.

(66) Smith, Deering (1984), S.38.

(67) Vgl. Loomis, Fishel (1981), die auch weitere Literatur zu diesem Thema in die Analyse einbeziehen.

IV. Die Individualisierung des Abgeordnetenstatus im Zuge der Kongressreformen

In der Diskussion der veränderten Einstellungen der Abgeordneten zu Organisation und Arbeitsweise des Kongresses in den 1970er Jahren wurde bereits angedeutet, daß der neue Stil der Mandatsführung erst mit einer Serie durchgreifender Reformen durchgesetzt werden konnte, die Machtpositionen und Einflusschancen im Repräsentantenhaus grundlegend zugunsten der breiten Mehrheit der Mitglieder umverteilten. Die Anfang der 1970er Jahre unerwartet an Dynamik gewinnenden Reformbestrebungen im Kongress wurden durch das Zusammenspiel einer Vielzahl von Faktoren und Umständen geprägt, die hier nur kurz erwähnt werden können: Neben den veränderten Einstellungen und Interessen der einzelnen Kongressmitglieder gehören die Auseinandersetzungen um die Bürgerrechte der Schwarzen, Vietnam, den Watergate-Skandal, den Umweltschutz und die beginnende ökonomische Stagflation ebenso zu den Krisensymptomen, auf die die Reorganisationsmaßnahmen eine Antwort geben sollten, wie der Konflikt zwischen Kongress und Präsident, der Vertrauensverlust der Öffentlichkeit und die verschärfte Kritik von journalistischen wie akademischen Beobachtern an der überkommenen Struktur, die undemokratisch, ineffizient und nicht anpassungsfähig schien. Ebenso komplex wie die Konstellation der Ursachen und Umstände ist das Bündel der eingeleiteten Reformmaßnahmen, die von der Neuregulierung der Wahlkampffinanzierung über die Abstimmungsprozeduren im Plenum wie den Ausschüssen bis hin zur Reorganisation des Budgetprozesses durch den *Budget Reform and Impoundment Control Act* (1974) reichen.⁶⁸ Doch im Zentrum der Reformbemühungen standen zum einen die Stärkung der Stellung der einzelnen Mitglieder innerhalb der Legislative, zum anderen die Stärkung der institutionellen Entscheidungskapazitäten des Kongresses vor allem gegenüber dem Präsidenten und der Administration. Diese vordergründig paradoxe Kombination verschiedener Zielvorgaben bestimmte weitgehend die Ansatzpunkte und Ausrichtung der verschiedenen Reformmaßnahmen. Gerade neuere Diskussionsbeiträge zur Entwicklung der Struktur des Kongresses heben mit Blick auf die Ausweitung der Kompetenzen der Parteiführungen oder den Budgetprozess die »*new centralization on Capitol Hill*« hervor, nachdem aufgrund der frappierenden Konsequenzen der Reformen in den 1970er und 80er Jahren hauptsächlich deren dezentralisierende und individualisierende Effekte betont worden waren. Doch Versuche, die Möglichkeiten der Mitgestaltung der nationalen Politik durch den Kongress systematisch auszubauen, bilden von Anfang an einen integralen Bestandteil der Reformen und ihrer Zielsetzungen.⁶⁹

(68) Nach wie vor grundlegend ist Sundquist (1981), S.199ff.; einen detaillierten Überblick über die Vielzahl der einzelnen Reformmaßnahmen sowie die Literatur bietet Rieselbach (1986), insb. S.43ff.

(69) Dodd, Oppenheimer (1989), S.XI sprechen beispielsweise von einem »*dramatic shift*« in der Abkehr vom Trend der Fragmentierung und Dezentralisierung in den 1980er Jahren. Zur »*new centralization*« vgl. den Titel von Davidson (1988), der allerdings vorsichtiger argumentiert - z. B. darauf verweist, daß

Der Ausbau der Ressourcen des Kongressmandats

Betrachtet man zunächst den Aspekt der Stärkung der Stellung der Kongressmitglieder, ist die erste wichtige Komponente die drastische Aufstockung der mit dem Amt verfügbaren Ressourcen. Gemessen an den Gesamtbewilligungen für kongresseigene Dienstleistungen sowie Sach- und Personalmittel als grobem Indikator ergibt sich nach bereits in den 1960er Jahren steigenden Zuwachsraten allein für die Zeit von 1970 bis 1975 eine Verdoppelung der Finanzansätze (ca. 113% Zunahme).⁷⁰ Diese Ressourcen werden zu einem erheblichen Teil von den Kongressmitgliedern selbst kontrolliert. Jedem Abgeordneten standen beispielsweise 1991 Finanzmittel von ca. \$ 475.000 für bis zu 18 Vollzeit- und 4 Teilzeitbeschäftigte und von ca. \$ 135.000 bis 317.000 für allgemeine Ausgaben (abhängig von der Entfernung zum Wahlkreis) pro Jahr zur Verfügung. Hinzu kommen ca. 3-4 Räume in den Kongressgebäuden, entsprechende Büroeinrichtungen sowie eine Vielzahl von verbilligten Sach- und Dienstleistungen, die von Flugtickets über Computer- und Druckservice bis hin zu Fernsehstudios reichen. Zudem können die Abgeordneten unter dem »franking privilege«, dem Privileg kostenfreier postalischer Kommunikation mit den Einwohnern ihres Distrikts, erhebliche Mittel beanspruchen (ca. \$ 190.000 pro Mitglied im Jahr). Weitere finanzielle und personelle Ressourcen sowie umfängliche Informationskapazitäten können die einzelnen Abgeordneten über das Ausschußsystem und die wissenschaftlichen Hilfsdienste direkt oder indirekt in Anspruch nehmen.⁷¹ Den Mitgliedern des *Appropriations*, *Budget* und des *Rules Committee* sowie den *committee* oder *subcommittee chairmen* bzw. den *Ranking Minority Members* stehen weitere Ausschußmitarbeiter zur Verfügung. Übersehen werden daneben häufig die meist spezialisierten Fachstäbe der »*Congressional Member Organizations*« und mit ihnen verbundener kongressexterner Institute. Von hoher Bedeutung sind aber auch die wissenschaftlichen Hilfsdienste des Kongresses und ihre Forschungs- und Informationskapazitäten, auf die teilweise individuell zugegriffen werden kann. Der *Congressional Research Service* (CRS) und das *General Accounting Office* (GAO) bieten neben einer breiten Palette standardisierter Analysen und Datensammlungen die Möglichkeit, spezielle Studien wie Evaluationen geplanter oder existierender Programme in Auftrag zu geben. Interessanter als die detaillierte Aufführung der vielfältigen, individuell verfügbaren Ressourcen ist hier allerdings die generelle Konsequenz der drastischen Aufstockung der Mittel. Analog zu den personali-

die neue Zentralisierung »*paradoxically*« auf Reformen der 1960er und 70er Jahre beruht - und die Dimension der "Neu"-Entwicklungen perspektivisch in den Strukturwandel einordnet. Eine konkurrierende, m.E. akkuratere Perspektive entwickelt Rhode (1991), S.17ff. Zur Sicht der Reformer selbst Sheppard (1985), S.37ff.

(70) Berechnet nach den Datenangaben in Ornstein (1992), S.136. Einen guten Überblick bietet der Sammelband von Joseph Cooper (ed.), *The House At Work*, Austin (Tx.), 1981.

(71) Eine Übersicht bei Davidson, Oleszek (1990), S.140ff.; zu den Stäben Fox, Hammond (1979) und Malbin (1980). Vertiefende Einblicke bietet der zitierte Sammelband von J. Cooper, Anm. 70. Daten zu den individuellen Finanzansätzen Ornstein (1992), S. 140/41 und zum *franking privilege* S.139.

sierten Wahlkampfmaschinen konnten die Abgeordneten in den 1960er und 70er Jahren ihre Büros zu mittleren »*congressional enterprises*« aufbauen, die es ihnen erlauben, simultan verschiedene Ziele und Aktivitäten zu verfolgen. Diese Kombination ermöglicht es ihnen nicht nur, gleichzeitig Wahlkreispost und »*casework*« zu bearbeiten, Ausschuß- und Unterausschußsitzungen sowie die Vorgänge im Plenum zu verfolgen, sondern auch eigene Initiativen von Pressekampagnen über Gesetzesvorlagen bis hin zu Budgetentwürfen oder Präsidentschaftskandidaturen voranzutreiben.⁷²

Reformen der Organisation des Ausschußsystems

Wichtig ist darüberhinaus, die Vermehrung der Personal-, Finanz- und Sachmittel wie Informationen im Zusammenhang mit den strukturellen Reformen des Entscheidungsprozesses im Kongress zu diskutieren, mit denen eine breite Verteilung der Einflusschancen zugunsten der einzelnen Mitglieder durchgesetzt wurde. Der für die Öffnung und Demokratisierung des Willensbildungsprozesses zentrale Ansatzpunkt war, neben den Parteien, die Reorganisation des Ausschußsystems. Die Bedeutung der Ausschüsse im Kongress begründet sich traditionell in der weitgehenden Monopolisierung der Politikformulierung durch diese ursprünglich als reine Arbeitsinstrumente der beiden Kammern fungierenden Untereinheiten. Woodrow Wilsons klassische Formel: »*congressional government is government by committee*« charakterisiert die Schlüsselstellung der Ausschüsse insbesondere im Repräsentantenhaus, in dem sie mit wachsender Mitgliederzahl und Arbeitsbelastung, zunehmend arbeitsteiliger Organisation und Schwächung der Parteien zu den eigentlichen Instanzen der Beratung und Ausarbeitung von Gesetzen avancierten.⁷³ Problematisch wurde diese Form der Arbeitsorganisation in den 1960er Jahren nicht nur, weil die Machtstellung der häufig als »*barons*« oder »*autocrats*« charakterisierten Vorsitzenden, verankert in Geschäftsordnungen wie dem Senioritätssystem, den einzelnen Mitgliedern kaum eigene Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnete. Kritische Masse gewann der Impuls zur Reform vor allem, weil die kleine Führungsoligarchie der *senior members* beider Parteien Gesetzesvorlagen gegen den Willen der jeweils eigenen Parteimehrheiten durchbringen oder gegen den Mehrheitswillen der Kammer blockieren konnten. Das Senioritätsprinzip, das die Vergabe von Führungspositionen nach Dauer der Kongress- bzw. Ausschußzugehörigkeit organisiert, sicherte durch seine Automatisierung die Positionen der Ausschußvorsitzenden bzw. der *ranking minority members* unabhängig von ihrem Verhältnis zur Parteiführung oder den Fraktionen ab. Gleichzeitig kontrollierten die Vorsitzenden die Führung der Ausschußgeschäfte wie die Anberaumung von Sitzungen, Hearings, Tagesordnung, Ein-

(72) Eine theoretisierende Perspektive auf die »*congressional enterprises*« bei Salisbury (1981). Zur Rolle der Stäbe vgl. die Angaben in Anm. 70, zu deren Aktivitäten Pkt.V.

(73) Smith, Deering (1984), S.S.10ff. geben einen knappen historischen Abriss der Entwicklung; daneben siehe George B. Galloway, *The History Of The House Of Representatives*, rev. by S. Wise, New York, (2.Aufl.) 1976.

stellung der Mitarbeiter, Einsetzung von *subcommittees*, Weiterleitung von Beschlüssen ans Plenum etc. ohne Rückbindung an Mehrheiten innerhalb der *committees* oder im Plenum. Mit Hilfe des *Rules Committee*, dem die Plenumsberatung gestaltenden Lenkungsausschuß, wurden schliesslich die von Ausschüssen vorgelegten Gesetzesentwürfe häufig gegen Änderungsvorschläge aus dem Plenum geschützt.⁷⁴

Vorstösse gegen das Senioritätssystem und die weitreichende Autonomie der Ausschüsse unternahmen die Reformer bereits in den 1960er Jahren, doch weitergehende Änderungen konnten erst Anfang der 1970er durchgesetzt werden. Auf Betreiben der *Democratic Study Group* führte die demokratische Fraktionsversammlung schrittweise automatische und geheime Abstimmungen mit der Möglichkeit von Gegenominierungen aus der Fraktion ohne Rücksicht auf das Senioritätsprinzip ein. Nachdem zunächst die neuen Verfahren ungenutzt blieben, folgte 1975 mit der Abwahl von drei umstrittenen *chairmen* der entscheidende Schlag gegen das Senioritätssystem. Damit waren die formalen Voraussetzungen und die entsprechenden Präzedenzfälle für den Sturz der alten "Autokraten" etabliert. Die republikanische Fraktionsversammlung führte parallel analoge Verfahren für die Besetzung der Positionen der *ranking minority members* ein. »The seniority principle«, so die präzise Beobachtung von Anthony King, »is certainly not dead. But the seniority system is.«⁷⁵ Die Praxis, Ausschuß- wie Unterausschußvorsitzende aufgrund ihrer Amtsführung oder ideologischer Differenzen abzuwählen, wurde zuletzt 1990 - wiederum unter Mitwirkung der DSG - mit der Abwahl von zwei Vorsitzenden bestärkt. Das Aufbrechen des Senioritätssystems genügte den Reformern jedoch als Instrument der Disziplinierung der »committee barons« nicht. Bereits mit dem *Legislative Reorganization Act* von 1970 wurden als Maßnahme gegen die gängigen Obstruktionspraktiken Mehrheiten innerhalb der Ausschüsse autorisiert, Sitzungen ohne Zustimmung des Vorsitzenden anzuberaumen und behandelte Gesetzesvorlagen an das Plenum weiterzuleiten. Zudem wurden der Minderheitsfraktion Rechte bei der Durchführung von Anhörungen und Einstellung von Mitarbeitern zugestanden, jedem Unterausschußvorsitzenden ein Mitarbeiter garantiert und die Vorlage von Berichten zu Gesetzentwürfen drei Tage vor ihrer Behandlung im Plenum festgeschrieben.

Noch weiterreichende Reformen folgten mit der »subcommittee bill of rights« von 1973, mit der der *Democratic Caucus* auf Parteiebene eine Reihe von Regeln durchsetzte, die die Unterausschüsse der Kontrolle der *committee chairmen* entzogen und deren Arbeit

(74) Neben den Verweisen in Anm. 68 und 69 siehe zum Senioritätssystem B. Hinckley, *The Seniority System in Congress*, Bloomington (Ind.), 1971 und zu den Reforminteressen Sheppard (1985), S.26/27 u. 115ff.

(75) King (1979), S.383. Zu den Reformansätzen in den 1960er Jahren siehe Kovenock (1966), S.125ff. und Sundquist (1981), S.373f.; zum Rules Committee und den gängigen Obstruktionspraktiken Oleszek (1989) S.122ff.; zum weiteren vgl. Wolanin (1983), S.214ff. und Hook (1990), S.4059.

im Verfahren unabhängiger gestalteten.⁷⁶ So wurde die automatische Weiterleitung von Vorlagen an die Unterausschüsse gemäß den Zuständigkeiten beschlossen, ein angemessenes Budget und die eigenständige Führung der Geschäfte zugesichert. Zudem wurden »committee caucuses« der jeweiligen Parteimitglieder installiert. Ergänzt durch Beschlüsse von 1974 und 1976 erhielten sie das Recht, über Fragen wie die Verteilung der Unterausschußsitze auf die Fraktionen und die Zuteilung der Budgets zu befinden, die Unterausschußvorsitzenden zu wählen und die Unterausschüsse selbst (mind. vier) einzurichten. Im Zusammenspiel mit weiteren Änderungen der Geschäftsordnung des Plenums wurden die Ausschüsse und ihre Vorsitzenden so gleichzeitig gegenüber der Kammer stärker verantwortlich gemacht und die Einflussmöglichkeiten breiter verteilt. Der Begriff des »subcommittee government« umschreibt dabei die Praxis, daß gegenwärtig weniger die Ausschüsse als vielmehr die Unterausschüsse die Hauptarbeitsinstrumente des Repräsentantenhauses sind.⁷⁷ Parallel hierzu schufen die Demokraten ein neues Fraktionsorgan zur Besetzung der Ausschüsse und führten eine Reihe von Fairness-Regelungen für die Verteilung der Ausschußsitze ein. Den Mitgliedern des *Ways and Means Committee* wurde 1975 die Kontrolle der »committee assignments« entzogen und dem *Democratic Steering and Policy Committee* unter Vorsitz des *Speaker* übertragen. Die Besetzungsvorschläge des *Steering Committee* sind an die Zustimmung der Fraktionsversammlung gebunden, wobei für einige Ausschüsse auch einzelne Gegenominierungen aus dem Plenum möglich sind. Neben traditionellen Kriterien wie Seniorität oder regionalem Proporz orientieren sich die Vorschläge an den neuen "Fairness"-Regeln: Zum Beispiel bestimmt die mehrfach geänderte Parteisatzung der Demokraten, daß jedem Abgeordneten mindestens in einem der wichtigen Ausschüsse eine Mitgliedschaft garantiert wird, kein Vorsitzender einen zweiten Vorsitz und nur ein »subcommittee chairmanship« erhält sowie daß Abgeordnete auf (höchstens) einer Renominierung für einen der Ausschüsse, dem sie angehören, bestehen können. Ziel und Effekt dieser und ähnlicher Maßnahmen bei den Republikanern war neben der breiten Streuung eine »Routinisierung« des Entscheidungsprozesses in dem Sinne, daß die Abgeordneten in aller Regel ungeachtet ihres persönlichen Standing innerhalb der Partei mit weitgehender Berücksichtigung ihrer Wünsche rechnen können.⁷⁸

Reformen des Willensbildungsprozesses der Parteien

Der zweite angedeutete Strang der Reformen der 1970er Jahre schien aufgrund seiner zentralistischen Ausrichtung zunächst der skizzierten Stärkung der Stellung und

(76) Zur »subcommittee bill of rights« und zusätzlichen Maßnahmen vgl. Rieselbach (1986), S.50f.

(77) Zum Begriff des »subcommittee government« Davidson (1981), S.117/18. Eine detaillierte Darstellung und Analyse bei Smith, Deering (1984) und aktualisiert (1990).

(78) Zur »Routinization« der Ausschußernennungen siehe bereits Gertzog (1976), S.60f.; zu den "Fairness"-Regelungen Rieselbach (1986), S.47-49 u. im Überblick S.155/56 sowie die *Rules* des *Democratic Caucus*.

Einflusschancen der Abgeordneten direkt entgegenzuwirken. So wurden etwa die neuen Führungsinstrumente des *Speaker* oder der »*Budget Reform And Impoundment Control Act*« von 1974, der neben einem Haushaltsberatungsverfahren ein den Prozess zentral steuerndes *Budget Committee* installierte, als zu den Dezentralisierungstendenzen gegenläufige und im Endeffekt wirkungslose Elemente vernachlässigt.⁷⁹ Doch gerade an der Reform der demokratischen Parteiorgane kann verdeutlicht werden, daß auch diese Maßnahmen in das Konzept einzuordnen sind, die Möglichkeiten der »*rank and file-members*« zu erweitern, die Ausgestaltung der nationalen Politik zu beeinflussen. Das einfache Grundmuster, den traditionellen "oligarchischen" Strukturen demokratisch-partizipatorische Verfahren entgegenzustellen, ist bereits in der Disziplinierung der *committee chairs* durch die *party caucuses* zu erkennen. Analog kann die gleichzeitige Stärkung der Parteiführung wie deren Rückbindung an Mehrheiten der Parteimitglieder als Instrument verstanden werden, innerhalb der Fraktion mehrheitsfähige Anliegen effektiver umzusetzen, nicht aber die einzelnen Abgeordneten zu disziplinieren.⁸⁰

Bezeichnenderweise wurden nicht nur dem *Speaker* neu zugeordnete Kompetenzen wie die Besetzung des *Rules* und des *Budget Committee* an die Zustimmung der Fraktionsversammlung gebunden und Führungspositionen wie der Vorsitz des *Democratic Campaign Committee* oder das Amt der *Majority Whip* zu Wahlämtern umgestaltet. 1975 schaffte der *Caucus* parallel zu der Einführung der vielfältigen Disziplinierungsmöglichkeiten der Inhaber von Führungspositionen die Bestimmung der Parteisatzung ab, die eine Bindung der Abgeordneten in Abstimmungen ermöglichte. Aber auch der Ausbau der *Democratic Whip Organization* auf nahezu 100 Mitglieder weist darauf hin, daß die Führungsorgane primär Integrationsmechanismen darstellen, die den innerparteilichen Willensbildungsprozess nach dem *bottom-up*-, nicht dem *top-down*-Modell organisieren.⁸¹ Für die Parteiführungen ist dabei das zentrale Problem, daß die Fraktionsmitglieder gleichermaßen ein aggressives Vorgehen bei von ihnen favorisierten Anliegen wie die Respektierung ihrer individuellen Unabhängigkeit erwarten. Die einzig gangbare Strategie unter diesen Bedingungen ist, möglichst viele Abgeordnete von Anfang an in die Formulierung von Parteipositionen einzubinden und durch Dienstleistungen (»*favors*«) ein positives, kooperatives Klima zu schaffen. Beispielsweise befragte 1983 die demokratische Parteiführung im Vorfeld der Budgetberatungen alle

(79) Vgl. Anm. 69 sowie Sheppard (1985), der zwar die Intentionen der Reformer in Hinblick auf die Effektivierung ausführlich darstellt, aber Mitte der 1980er Jahre noch zu dem Schluss kommt, daß die fragmentierende Komponente dominiert. Analog Shepsle (1989), S.239/40.

(80) Eine ähnliche Einschätzung bietet der Politikwissenschaftler und Abgeordnete David E. Price, (D-N.C.); vgl. ders., *The Party Connection*, in: J. K. White, J. M. Mileur (eds.), *Challenges To Party Government*, Southern Illinois Univ. Press, Carbondale, 1992, S.135/36.

(81) Ein Überblick über die Organisation der Parteien geben Davidson, Oleszek (1990), S.159ff.. Zu den Reformmaßnahmen wiederum Rieselbach (1986). Das republikanische *whip system* ist weniger aufgebläht, doch *Policy, Research* u.a. committees bieten insgesamt ca. 120 "Führungs"positionen.

Fraktionsmitglieder schriftlich, um Niederlagen wie in den beiden Vorjahren zu vermeiden. Demgegenüber sind "Strafaktionen" gegen Abgeordnete wie etwa Anfang der 1980er Jahre gegen Rep. Phil Gramm aufgrund von dessen Kooperation mit den Republikanern und der Reagan-Administration als Mitglied des *Budget Committees* die auf Führungspositionen beschränkte Ausnahme und, wie der folgende Übertritt Gramms zu den Republikanern zeigte, auch kontraproduktiv.⁸²

V. Der neue Stil der Mandatsführung - »Home Style« und »Hill Style«

Mit der durchgreifenden Veränderung der Stellung innerhalb der Legislative und dem Wandel ihrer Interessen und Prioritäten hat sich auch die Arbeitsweise der amerikanischen Abgeordneten, die Muster ihrer Aktivitäten und der Allokation der verfügbaren Ressourcen, in vielfältiger Weise geändert. Studien der verschiedenen Komponenten des modernen Stils der Mandatsführung zeigen ein komplexes und facettenreiches Bild, das im Detail stark individuelle, durch persönliche Präferenzen und Umstände geprägte Variationen aufweist. Doch als Minimalquerschnitt der Forschungsergebnisse kann von einer Ausdifferenzierung des Spektrums der Aktivitäten bei gleichzeitiger Intensivierung in allen Bereichen ausgegangen werden. Glenn R. Parker sieht etwa als »a salient characteristic of recent Congresses ... [an] increased attention and emphasis that House members place on constituency service. There is some evidence to suggest that a systematic change in district attentiveness has transpired«. Demgegenüber hebt Burdett A. Loomis mit Blick auf den legislativen Aspekt der Arbeitsweise hervor, daß die von ihm diskutierte "neue Generation" der Abgeordneten »... has produced a new style of a policy-based activism that emphasizes both a serious consideration of issues and a fresh approach to the rules of the game«.⁸³ Eine einfache Möglichkeit der Systematisierung der unterschiedlichen Aspekte der Arbeit der Abgeordneten und ihrer Stäbe bietet die von Richard F. Fenno entwickelte Unterscheidung zwischen »Home style« und »Hill style«, der Arbeit im Wahlkreis bzw. im Kongress. Diese (real nicht immer durchzuhaltende) Differenzierung nach Adressaten und Umfeld läßt sich an die oben angesprochene, von John C. Wahlke u.a. entwickelte Spezifizierung verschiedener Dimensionen der Beziehungen von Repräsentanten zu ihren Wählern anschließen (vgl. Kap. III). Damit erlaubt sie auch, einen funktionalen Bezug zwischen konkurrierenden Aktivitäten, der zumeist negativ als »errand running« oder »fence mending« charak-

(82) Das Beispiel der Budget-Umfrage bei Sinclair (1989), S.148; eine Diskussion der Strafaktion gegen Rep. Gramm (D-Tx.), die den Ausnahmecharakter ebenso deutlich macht wie den Umstand, daß die Parteiführung in Reaktion auf Druck von der Fraktionsbasis tätig wurde, bei Rhode (1991), S.80/81.

(83) Parker (1980), S.115 und Loomis (1988), S.4, die auch einen Überblick über die Literatur geben. Fenno (1978), S.78 weist zusätzlich darauf hin, »[that] ... there is enough absence of regularity ... to indicate that the allocative aspects of home style are also a matter of individual choice«.

terisierten Pflege der Beziehungen zu den Distrikten und der "eigentlichen" legislativen Arbeit, herzustellen.⁸⁴

Die Intensivierung der Wahlkreisarbeit

Die Veränderungen der »Home styles« der Kongressmitglieder seit den 1970er Jahren haben nicht nur aufgrund der (intendierten) öffentlichen Sichtbarkeit der Aktivitäten eine erhöhte Aufmerksamkeit auf sich gezogen, sondern auch wegen der vermuteten Konsequenzen für die (zunehmende) elektorale Sicherheit der *incumbents* (vgl. Kap. II.) und damit für die Funktionsfähigkeit des Kongresses als demokratische Institution. Der massive Ausbau und die Ausdifferenzierung des *constituency service* der Abgeordneten, der Einsatz neuer Technologien wie der drastisch aufgestockten Ressourcen kann in allen Dimensionen demonstriert werden, wenngleich die Aktivitäten im einzelnen an traditionelle Muster anknüpfen: Mit der Aufstockung der Reisemittel und den Erleichterungen des Flugverkehrs hat seit den 1960er Jahren die Zahl der (offiziellen) Wahlkreisreisen stark zugenommen. Bis 1980 stieg das Limit der Kostenerstattung von 4 auf 32 Reisen pro Jahr (seit 1981 eingerechnet in allgemeine Kostenerstattung ohne Limit der Anzahl).⁸⁵ Gleichzeitig begannen die Abgeordneten Ende der 1960er Jahre ihre Wahlkreisbüros auszubauen und einen zunehmenden Anteil ihrer ohnehin wachsenden Mitarbeiterstäbe in den Distrikten einzusetzen. War in den 1960er Jahren ein Büro im Wahlkreis die Norm, verfügten in den 1970er Jahren ca. 50% der Abgeordneten bereits über 2 bis 3 *district offices*; innovationsfreudige Kongressmitglieder sind sogar dazu übergegangen, mobile Büros einzusetzen, deren Routen zuvor per Rundbrief angekündigt werden. Der Anteil der Mitarbeiterstäbe im Distrikt stieg von im Mittel 14% um 1960 (ca. ein Mitarbeiter) bis auf ca. 40% (7-8 Mitarbeiter) in den 1980er Jahren. Diese Mitarbeiter sind primär für *constituency services* zuständig, die von Informationen über kleine Gefälligkeiten wie Flaggen, die über dem Capitol gehisst wurden, oder Eintrittskarten für White House-Tours bis hin zu *casework*, das heißt Bearbeitung von Bürgerproblemen mit staatlichen Bürokratien (Social Security-Leistungen, Einbürgerung, Versetzung von Militärpersonal, etc.), und Hilfestellung für lokale Organe wie Schulen, Bibliotheken, Gemeinden u. a. bei der Bewerbung um staatliche Programmgelder (*federal projects assistance*) reichen. Obwohl genaue Daten fehlen, kann auch in diesem Bereich von erheblichen Steigerungen des Volumens ausgegangen werden. Eine Studie weist durchschnittlich über 1.100 solche Kontakte pro Woche für jedes Abgeordnetenbüro auf.⁸⁶ Noch größere Dimensionen erreichen

(84) Vgl. Fenno (1978), S.30f. und analog der "two Congresses"-Ansatz bei Davidson, Oleszek (1990), S.3f.; zum weiteren siehe die Angaben in Anm. 58.

(85) Parker (1989), S.51/52; eine generelle Übersicht in Congressional Quarterly, Pay & Perquisites, CQ Press, Washington, D.C., 1992.

(86) Zur Arbeit der Distriktbüros insbesondere Macartney (1990), S.100ff.; zum »casework« Johannes (1984), S.18f.; sowie Daten speziell zum Wachstum der Distriktbüros Ornstein (1990), S.134.

allerdings die Kommunikationsaktivitäten der Abgeordneten, die neben der Beantwortung eingehender Wahlkreispost über die Medienarbeit (nicht nur lokale Zeitungen, Radio- und Fernsehstationen), Wahlkreisrundbriefe (*newsletters*) und computergestützte Massenbriefkampagnen laufen. Zusätzliche Mitarbeiter, die neuen Datenverarbeitungstechnologien und der Service der kongresseigenen Druckerei haben zu einer enormen Erhöhung des Outputs geführt, wie sich an der Verzehnfachung der Ausgaben der Kongressmitglieder unter dem *franking privilege* seit Anfang der 1970er Jahre abschätzen lässt.⁸⁷

Zur Einschätzung dieser für deutsche Verhältnisse kaum vorstellbaren Intensivierung der »*constituency attentiveness*« in den zurückliegenden Jahrzehnten ist zunächst die perspektivische Einordnung der Entwicklung wichtig. Der skizzierte Ausbau der Pflege der Beziehungen zu den Wählern lief weitgehend parallel zur fortschreitenden Professionalisierung der Kongresskarrieren in den USA und kann insofern als kompensatorische Maßnahme interpretiert werden.⁸⁸ Dies macht die neue Qualität des modernen »*Home Style*« aus. Abgeordnete mögen beklagen, daß - neben anderem - »*constituents demands*« ihre Zeitbudgets zu stark belasten. Doch die »*congressional enterprises*« erlauben, viele dieser Belastungen auf Mitarbeiter abzuwälzen. Morris P. Fiorina schätzte auf der Basis von Daten über die Zeitbudgets der Abgeordneten in Washington von Mitte der 1960er Jahre, daß sie ca. 30% ihrer Arbeitszeit für *constituency service* verwenden. John S. Saloma kommentierte allerdings bereits damals, »*that [the] results are somewhat surprising in view of the frequent complaint that congressmen are overburdened with constituency work*«. Neuere Untersuchungen legen nahe, daß die Abgeordneten ihren persönlichen Zeiteinsatz noch reduziert haben (auf ca. 17,5%). Eine Umfrage im 97. Kongress ergab, daß 60% so gut wie überhaupt kein *casework* bearbeiten (0-2 Std.) und nur 6% intensiver involviert sind (mehr als 8 Std.).⁸⁹ Die These, die Abgeordneten seien primär »*errand boys*« für ihre Wahlkreise, wird durch diese Daten nicht bestätigt. Doch auch der Konflikt zwischen konkurrierenden Tätigkeiten (Wahlkreisarbeit vs. Gesetzgebung) ist kein Nullsummenspiel, wie zumeist angenommen wird. Die Untersuchungen der Zeitbudgets der Abgeordneten von 1977 zeigen, daß Abgeordnete, die mehr Zeit für die Wahlkreisarbeit aufwenden, zugleich

(87) Überblicksdaten bei Ornstein (1990), S.143 und eine detaillierte Darstellung und Analyse in dem bereits zitierten Sammelband von J. Cooper, Anm. 69.

(88) Fenno (1978), S.208: »*In terms of overall attentiveness the House member fifty years ago was probably more attentive than the House member of today. After all, he spent a much larger proportion of his working year at home than he did in Washington. ... But he did not have a large staff to establish a district presence for him when he was not in the district.*« Einen Überblick zu dem Trend der »*Professionalisierung*« sowie Literatur bieten Davidson, Oleszek (1985), S.24 ff. und insb. S.33-37.

(89) Siehe zu den einzelnen Punkten Fiorina (1977), S.58, Saloma (1969), S.187 und Johannes (1984), S.152.

mehr Zeit in typische Kongressaktivitäten investieren.⁹⁰ In der Regel sind dies nach Seniorität jüngere Abgeordnete, die vor allem mehr *committee assignments* haben, während ihre älteren Kollegen häufiger im Plenum oder im Ausland anzutreffen sind. Bemerkenswert ist schliesslich, daß die Intensität der »*constituency attentiveness*«, obwohl offensichtlich am Ziel der Wiederwahl orientiert, nicht systematisch von der konkreten elektoralen Situation beeinflusst wird. Beispielsweise hängt die Häufigkeit der Reisen in den Wahlkreis stark davon ab, ob die Familie des jeweiligen Abgeordneten in Washington oder im Distrikt residiert, während Alleinstehende im Mittel dazwischen liegen. Ähnlich variiert die Häufigkeit mit der geographischen Entfernung des Distrikts von Washington. Dagegen zeigt sich kein signifikanter Unterschied zwischen Abgeordneten mit unterschiedlich hohen Wiederwahlmargen (*marginal* vs. *safe seats*). Entsprechend wird die Arbeitsbelastung der Büros mit *casework* primär durch die sozioökonomische Zusammensetzung der Bevölkerung bestimmt und nicht durch die z.B. elektoral motivierten Anstrengungen der Abgeordneten, *cases* einzuwerben.⁹¹

Jedes Kongressmitglied bietet heute ein hohes Mindestmaß an Dienstleistungen und Aufmerksamkeit für seinen Wahlkreis, wobei die Intensität der einzelnen Aktivitäten weniger wichtig scheint. Ein zentrales Ergebnis von Richard Fennos Pionierstudie über den »*Home Style*« der Abgeordneten war, »[that] *it does not matter what presentational style the congressman adopts. It is the fact of presentation - at home - that is crucial.*«⁹² Das Ziel der Wahlkreisarbeit, über die Demonstration von Verbundenheit mit und Offenheit (»*accessability*«) gegenüber den Wählern Vertrauen (»*trust*«) zu bilden, kann mit unterschiedlichen Strategien verfolgt werden. Diese Art von Rückbindung sicherzustellen, ist für die Abgeordneten der entscheidende Beweggrund, der die vielfältigen Anstrengungen ungeachtet der individuellen elektoralen Sicherheit oder Unsicherheit motiviert. Denn die Vertrauensbildung dient nicht nur der unmittelbaren Wiederwahl, sondern soll nach dem Kalkül der Kongressmitglieder darüberhinaus ein positives Meinungsklima unter den Wählern schaffen, das es ihnen erlaubt, in umstrittenen Fragen »*voting leeway*«, d. h. Toleranz für abweichende Positionen beanspruchen zu können. Ein von Fenno interviewtes Kongressmitglied brachte das Verhältnis von Wahlkreisarbeit, zu der die Wahlkampfaktivitäten genauso gehören wie der "offizielle" Service, und der Arbeit im Kongress auf die einfache Formel, »[that] *I do what I do here [im Wahlkreis] so that I can do what I want to do there [in Washington]*«. Noch prägnanter und differenzierter wird dieser funktionale Bezug in einer von Alan Ehrenhalt zitierten Formulierung des früheren Abgeordneten Richard Cheney (R-Wyo.)

(90) O'Donnell (1981), S.128f.; ein Beispiel für die klassische Annahme, daß die Zeiteinteilung der Abgeordneten als Nullsummenspiel zu betrachten sei, bei Parker (1989), S.41.

(91) Fenno (1978), S.35ff. zu den Mustern der Reisen in die Wahlkreise; Johannes (1984), S.45f. und McAdams (1988), S.412ff. zum »*casework*« und dessen elektoralen Implikationen.

(92) Fenno (1978), S.132.

deutlich: »He [Cheney] continued working his Wyoming district far beyond the point of political security precisely because he had policy ambitions. "It is not the fear of losing that motivates me," Cheney said. "It's that the stronger my base is in Wyoming, the more freedom I have in Washington. If I got 70 percent last time, I can go on the Intelligence Committee. I couldn't do that with 51 percent. I can serve in the leadership. That requires a lot of time to devote to things that might be difficult politically."«⁹³ Rückhalt im Wahlkreis sichert neben »voting leeway« auch die notwendigen Freiräume, um eigene Initiativen zu entfalten. Aus dieser Perspektive ist die Wahlkreisarbeit für die Kongressmitglieder weniger ein Hindernis, als vielmehr eine Voraussetzung, die individuellen Interessen und Prioritäten in der Arbeit im Kongress durchsetzen zu können.

Der neue Aktivismus im Kongress

Der ambitionierte und aktivistische Politikstil des Abgeordneten Cheney ist, wie Alan Ehrenhalt selbst anmerkt, kein Ausnahmefall. In gleicher Weise wie den »Home style« der Kongressmitglieder kennzeichnet eine Ausdifferenzierung und Intensivierung der Aktivitäten die Veränderungen des »Hill style« seit den 1960er Jahren. Die meisten Indikatoren zeigen einen steilen Anstieg zwischen 1960 und 1980 sowie eine leichte Entspannung auf höherem Niveau in der Folgezeit: Nicht nur die jährliche Sitzungsdauer des Repräsentantenhauses und das produzierte Gesetzgebungsvolumen des Kongresses haben bis Anfang der 1980er Jahre beständig zugenommen. Ebenso hat sich die Zahl der Ausschüsse und Unterausschüsse, der Ausschuß- und Unterausschußsitze wie der Ausschuß- und Unterausschußsitzungen von Ende der 1950er Jahre bis Ende der 1980er Jahre erheblich erhöht: Die Anzahl der *committees* und *subcommittees* stieg von 130 auf ca. 190, die der durchschnittlichen Ausschuß- und Unterausschußsitze je Abgeordneten von 3 auf 6,8 und die der Ausschuß- und Unterausschußsitzungen wuchs nahezu proportional auf im Mittel ca. 5.600 jährlich in den 1980er Jahren. Aber auch im Plenum zeigen die drastische Zunahme der *recorded votes* und die von 80-85% auf ca. 95% gestiegene Beteiligung der Mitglieder an den Abstimmungen den generellen Trend zunehmender Aktivitäten. Bemerkenswert scheint vor allem, daß sich die Anzahl der *amendments* zu wichtigen Gesetzesvorlagen (»key vote measures«) vom 87. bis zum 98. Kongress auf ca. 550 verfünffacht hat und ungeachtet der verstärkten Versuche der demokratischen Führung, das Geschehen im Plenum zu kontrollieren, auch in den 1980er Jahren nicht zurückging.⁹⁴ Daneben haben sich die Abgeordneten mit dem

(93) Fenno (1978), S.199 und Ehrenhalt (1991), S.243.

(94) Die Zunahme der "Arbeitsbelastung" des Kongresses wie die Stabilisierung auf höherem Niveau wird insbesondere deutlich, wenn die Sitzungsdauer in Stunden (nicht in Tagen) sowie der Umfang verabschiedeter Gesetze in effektiven Seiten (nicht Anzahl der Einzelgesetze) gemessen wird; vgl. hierzu Ornstein (1990), S. 155 und 161. Daten zu den Ausschußaktivitäten ebenfalls bei Ornstein (1990), S.117f. sowie bei Smith, Deering (1990). Die Angaben zu eingebrachten Änderungsvorschlägen (»amendments«) bei Smith (1988), S.28; die Daten zu Amendments zu wichtigen Gesetzesvorlagen in Vergleich zu den Gesamtzahlen machen deutlich, daß dieser Trend auch in den 1980er Jahren

Ausbau der Parteiorgane und der Gründung von über 100 *caucuses* weitere Initiativmöglichkeiten, Diskussionsforen und Führungspositionen geschaffen. Barbara Sinclair hat die Veränderungen des Politikstils der Senatoren seit den 1950er Jahren auf der Basis ähnlicher Indikatoren als Entwicklung von einem »*highly restrained activism*« zu einem »*unrestrained activism*« charakterisiert und festgestellt, daß die weitaus meisten Senatoren »*regardless of seniority, ideology, party or region*« diesen neuen Stil emulieren. Diese Einschätzung ist insofern von Interesse, als unbeschadet der noch bestehenden Unterschiede zwischen der Stellung der Senats und Repräsentantenhausmitglieder von Politikwissenschaftlern und Kongressmitgliedern gleichermaßen ein genereller Trend der Konvergenz in den zurückliegenden Jahrzehnten diagnostiziert wird.⁹⁵

Traditionell wurden den Senatoren als Generalisten mit vielfältigen Ausschußmitgliedschaften, großen Stäben und hoher Bedeutung der Plenumsaktivitäten die Abgeordneten als Spezialisten gegenübergestellt, die in einzelnen Ausschüssen erst mit zunehmender Seniorität Expertise und Einfluss gewinnen. Bei in vielerlei Hinsicht gleichgerichteten Veränderungen in Senat und Repräsentantenhaus ist der bestimmende Trend der einer Angleichung des Stils der Mandatsführung der Abgeordneten an den der Senatoren. Expertise ist auch heute Voraussetzung, um mit individuellen Initiativen ernstgenommen zu werden, doch ist diese nicht mehr an eine führende Position oder längere Mitgliedschaft in einem der Ausschüsse gebunden. So hat beispielsweise Jack F. Kemp, früher ein konservativer republikanischer Abgeordneter aus einem traditionell demokratischen New Yorker Distrikt und nach einem Zwischenspiel als Bewerber um die Präsidentschaft *Secretary of Housing and Urban Affairs* in der Bush-Administration, demonstriert, wie man als nach Seniorität relativ junger Repräsentant der Minderheitspartei die Steuerpolitik beeinflussen und sich damit national in Szene setzen kann, ohne Mitglied des *Ways and Means Committee* zu sein. Einer seiner direkten Gegenspieler, der nicht weniger ambitionierte Demokrat Richard Gephardt (D-Mo.) aus einem zumindest in Präsidentschaftswahlen republikanischen Wahlkreis, betrieb in Kooperation mit Sen. Bradley (D-N.J.) die 1986 erfolgreiche Revision der Kemp-Roth-Steuerreform als Mitglied von *Ways and Means*, zeigte aber mit nationalen Initiativen in der Sozial-, Landwirtschafts- und Handelspolitik, daß auch Abgeordnete der Mehrheitspartei notfalls den Konflikt mit der eigenen Parteiführung nicht scheuen, um

ungebrochen weiterlief. Zur Beteiligungsquote der Abgeordneten in Abstimmungen siehe Sheldon P. Yett, *Despite Election Campaigning, Members Vote at Record Pace*, in: *Congressional Quarterly Weekly Report* 22.12.90, p.4196.

(95) Vgl. Sinclair (1991), S.53ff. und insbesondere S.74/75 zu den Veränderungen des Amtsführungsstils der Senatoren seit den 1950er Jahren; Kozak (1990), S.79ff. gibt nicht nur einen Überblick über die Diskussion der Konvergenz von Senat und Repräsentantenhaus, sondern bietet auch eigene Daten aus Umfragen unter Abgeordneten und Senatoren mit Erfahrungen in beiden Kammern.

ihre breit gefächerten Aktivitäten zu entfalten.⁹⁶ Die meisten Kongressmitglieder sind weniger prominent und profiliert und zielen anstelle einer Bewerbung um die Präsidentschaft eher auf Senats- oder Gouverneurskandidaturen als nächsten Schritt ihrer Karrieren. Doch grundsätzlich bietet ihnen die offene Struktur des Repräsentantenhauses gleiche Möglichkeiten des Engagements in mehreren, für sie aus welchen Gründen auch immer relevanten Bereichen. Nicht ohne ironischen Anklang hat C. Lawrence Evans bemerkt, daß »... *perhaps the most striking constraints on legislators are time and an overabundance of opportunities to pursue their goals*«. ⁹⁷

VI. Das veränderte Entscheidungsverhalten der Abgeordneten

Nicht weniger wichtig als die Muster der Wahrnehmung der Handlungsmöglichkeiten, die die gegenwärtige Struktur des Repräsentantenhauses bietet, ist die Frage nach den Einflussfaktoren, denen die Abgeordneten in ihrer Arbeit unterliegen, und ihren Reaktionen auf Versuche politischer Einflussnahme. Der konventionelle, dem behavioristischen Paradigma der 1950er und 60er Jahre folgende Approach ist, die Kongressmitglieder einfach als »*passive registers*« des politischen Drucks von Wählern, Parteien, Präsidenten und Interessengruppen zu sehen und zu versuchen, ihr Verhalten als Resultante der politischen »*cross pressures*« zu erklären. »*The American Congress is a mirror of political pressures*«, so Julius Turner und Edward Schneier pointiert in ihrer klassischen Studie.⁹⁸ Gerade in deutschen Publikationen werden heute noch Entscheidungen des Kongresses je nach Bedarf abwechselnd auf den übermächtigen Einfluss von Distriktinteressen, populären Präsidenten oder finanzkräftigen Interessen zurückgeführt.⁹⁹ Während ein solcher Ansatz, heuristisch gewendet, nicht von der Hand zu weisen ist, zeigen neuere Untersuchungen zum Abstimmungsverhalten der Abgeordneten im Plenum wie in den Ausschüssen, daß traditionelle, mechanistische Vorstellungen zu kurz greifen, weil sie eine zentrale Dimension - die individuellen Einstellungen und Entscheidungsspielräume der Mandatsträger - theoretisch ausblenden. Schon Ende der 1950er Jahre wies eine Studie von Warren E. Miller und Donald E. Stokes auf, daß die individuellen Positionen der Kongressmitglieder einen zentralen Faktor neben den beiden regelmäßig als wichtigste benannten Einflüssen,

(96) Vgl. die Profile über Gephardt und Kemp in Congressional Quarterly, Politics in America. Members of Congress And At Home, Washington, D.C., 1986 u.a. oder im M. Barone, Almanac of American Politics, Washington, D.C., 1988.

(97) Evans (1989), S.157 und zu den Senats-Ambitionen der Abgeordneten z.B. Plattner (1985), S.991.

(98) Turner, Schneier (1970), S.237 und vgl. a. für eine bewertende Diskussion Clausen (1973), S.1.

(99) Beispielsweise Mewes (1986) wechselt häufig in der Argumentation zwischen den verschiedenen Faktoren.

Parteien und Wahlkreisen, darstellen.¹⁰⁰ Neuere Untersuchungen messen den »*political attitudes*« oder »*personal ideologies*« der Abgeordneten (und Senatoren) sogar die bestimmende Rolle in deren Entscheidungskalkül zu.

Die Abgeordneten zwischen Partei und Wahlkreis

Der hohe Stellenwert, der den Parteien in der Erklärung des Entscheidungsverhaltens der Abgeordneten zugeschrieben wurde, ist in dem Umstand begründet, daß Fraktionszugehörigkeit historisch als »*the single best predictor of voting in the United States Congress*« gilt.¹⁰¹ Ungeachtet des anhaltenden Trends der Abschwächung des »*party voting*« im Kongress seit den Hochtagen des Parteienregiments unter den "diktatorischen" Speakers Reed und Cannon um die Jahrhundertwende, stimmt auch heute noch der weitaus größte Teil der Kongressmitglieder in den meisten Fällen mit der Mehrheit der eigenen Partei. Etwa 40-50% der »*recorded votes*« zeigen eine Konstellation, in der sich eine Mehrheit der einen Partei gegen die der anderen stellt. Spätestens seit Anfang der 1980er Jahre ist sogar eine Tendenz zunehmender Polarisierung und nachhaltiger Stärkung der Kohäsion beider Parteien festzustellen. Im Mittel stimmen dabei 4/5 der Demokraten und 1/5 der Republikaner gegen eine konservative Koalition von 1/5 der Demokraten und 4/5 der Republikaner. Im einzelnen variieren die Konstellationen allerdings erheblich, und die Mehrheitspartei verliert ca. 1/3 der Abstimmungen. Bekannt ist zudem, daß die amerikanischen Parteiführungen das Entscheidungsverhalten der Mitglieder "ihrer" Fraktionen nicht kontrollieren wie etwa die Spitzen im Deutschen Bundestag: »*party leaders can do many things, but they cannot command their colleagues*«. ¹⁰² Abgesehen von Geschäftsordnungsfragen wie der Wahl des *Speaker* oder der Ausschußorganisation, gibt es keinen wie auch immer gearteten Fraktionszwang. Von den Parteiführungen wird zwar die Formulierung und Einbringung der »*party agenda*« erwartet, doch wie die *Speaker* Tip O'Neill und Jim Wright gleichlautend vermerkten, ist »*leadership a license to hunt, if you can*« und der Einsatz von Sanktionen beschränkt auf Vertrauenspositionen wie Ausschußvorsitze. Die freiwillige Fraktions"disziplin" der Abgeordneten, sofern davon im amerikanischen Kontext überhaupt sinnvoll gesprochen werden kann, ist auf andere Faktoren zurückzuführen.

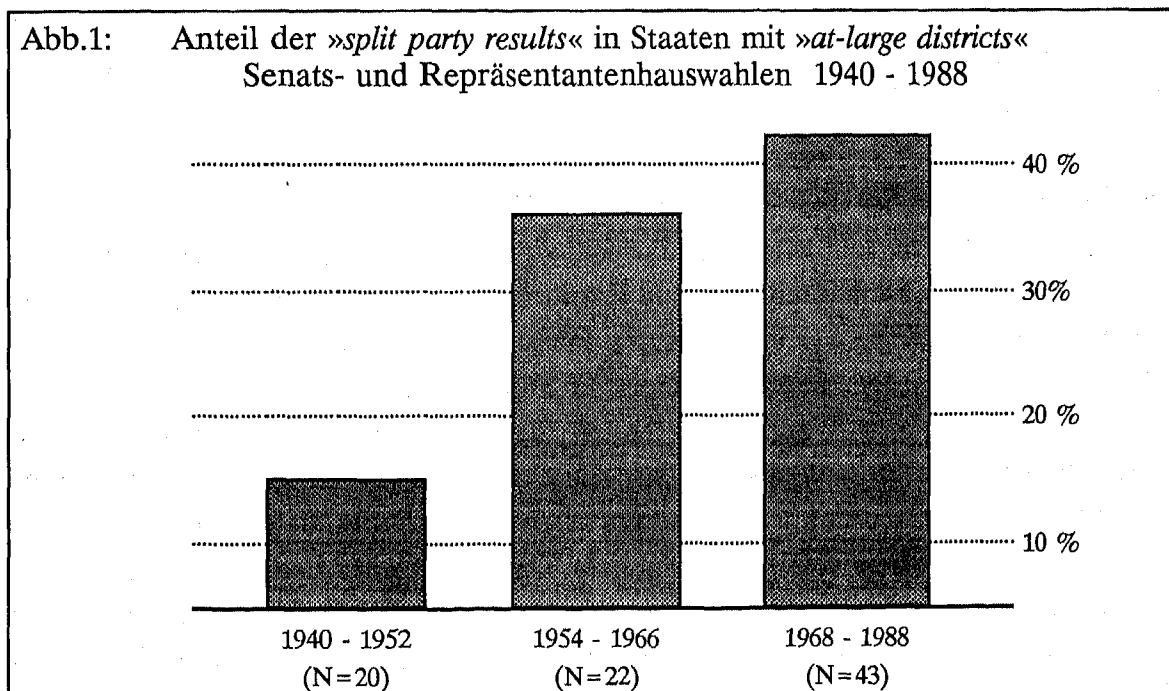
Als die wichtigste Erklärungsgröße (nicht nur) für die zu beobachtende Parteikohäsion galten traditionell die Wahlkreisinteressen. Die - angesichts der Stärke der »*parties-in-the-electorate*« bis in die 1960er Jahre gut begründbare - Annahme war schlicht, daß

(100) Miller, Stokes (1985), S.470, die ihr Ergebnis folgendermaßen formulieren: »*The American system is a mixture, to which the Burkean, instructed-delegate, and responsible-party model all can be said to have contributed elements*«.

(101) Clausen (1973), S.91 u. vgl. auch G.A. Caldeira, S. Patterson, Abstimmungskohäsion (Party Voting) im amerikanischen Kongress, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17 (1986) 2, S.200ff.

(102) Davidson, Oleszek (1985), S.200 und Daten zur Entwicklung bei Ornstein (1990), S.198/99.

Republikaner und Demokraten verschiedene Typen von *constituencies* vertreten und umgekehrt von der Parteilinie häufig abweichende Abgeordnete für die Partei eher untypische Distrikte repräsentieren. Die These des bestimmenden Einflusses der Wahlkreise, so Robert S. Bernstein in seiner Studie über den »*Myth of Constituency Control*«, wird auch deswegen weithin akzeptiert, weil sie gleichermaßen mit demokratischen Normvorstellungen wie der politikökonomischen Handlungslogik konform geht.¹⁰³ Doch eine solche einfache, direktdemokratische Interpretation der Repräsentation ist kaum empirisch abzustützen. Eine hoch interessante Studie von K. Poole und H. Rosenthal zeigt für den Senat, in dem jeweils zwei Repräsentanten identische »*constituencies*« vertreten, daß seit Ende der 1950er Jahre die Häufigkeit von »*split party-delegations*« (je ein republikanischer und demokratischer Senator) von ca. 20% auf beständig ca. 50% zugenommen hat. In Verknüpfung mit Abstimmungsdaten, die die ideologischen Positionen der jeweiligen Senatorenpaare vergleichen, diagnostizieren sie eine zunehmende Polarisierung zwischen Senatoren der verschiedenen Parteien.¹⁰⁴



Quelle: Daten nach Congressional Quarterly's Guide to U.S. Elections, Washington, D.C., ²1985 und Ornstein (1990)

Während die Studie von Poole und Rosenthal auf den Senat beschränkt ist, bieten die Kongressdelegationen der kleinsten Bundesstaaten, die jeweils von einem Abgeordneten und zwei Senatoren repräsentiert werden, neben der Möglichkeit, das Verhalten von Repräsentanten identischer Wahlkreise zu vergleichen, einen direkten Bezug zum Repräsentantenhaus. Zudem weisen sie den forschungsstrategisch wichtigen Vorteil auf, daß die Wahlen der einzelnen Senatoren in periodischen Abständen mit denen des

(103) Bernstein (1989), S.XIIIff.

(104) Poole, Rosenthal (1984), S.1061ff.

jeweiligen Abgeordneten zeitlich zusammenfallen. Wie die Daten in Abb.1 zeigen, ist in den kleinsten Bundesstaaten ein paralleler Trend zu der in der Untersuchung von Poole und Rosenthal dokumentierten Entwicklung aufweisbar: Zwischen 1968 und 1988 lag der Anteil der Wahlen, in denen zugleich ein Abgeordneter und ein Senator verschiedener Parteien gewählt wurde, im Durchschnitt bei ca. 42% (gegenüber 1940-52: ca. 15% / 1954-66: ca. 36%). Generell lag der Anteil der kleinen Bundesstaaten, die »split party delegations« in den Kongress entsandten, in den 1980er Jahren bei ca. 70% (5 von 7). Nur ein markantes Beispiel bietet Vermont, das seit 1990 einen demokratischen und einen republikanischen Senator sowie einen unabhängigen Abgeordneten, der sich selbst als demokratischer Sozialist bezeichnet, in den Kongress entsendet.¹⁰⁵ Dieses Ergebnis ist umso überraschender, als traditionell die kleinen Staaten als politisch wie sozioökonomisch homogener gelten. Doch »because of increasing size, economic complexity, and educational levels all constituencies, House as well as Senate, have moved historically toward greater heterogeneity.«¹⁰⁶ Gary C. Jacobson weist in einer Untersuchung mit gleichem zeitlichen Bezugsrahmen anhand von einzelstaatlichen wie Bundeswahlen daraufhin, daß »the trend towards electoral disaggregation is characteristic of the entire system«.¹⁰⁷

Politisch-ideologische Grundeinstellungen der Abgeordneten

Breit angelegte Zeitreihen wie die starke Zunahme auseinanderfallender Wahlergebnisse zwischen Repräsentantenhaus- und Präsidentschaftswahlen können zwar nicht in ähnlich einfacher Weise wie im Senat mit dem Abstimmungsverhalten der Abgeordneten verknüpft werden, aber systematische Studien belegen zumindest die relativ geringe Bedeutung von Wahlkreiseinflüssen für die Analyse der Varianz im Entscheidungsverhalten im Kongress. Aufschlussreich sind in dieser Hinsicht eine Reihe von Untersuchungen aus den 1970er Jahren, die, obwohl noch zumeist an den überkommenen Annahmen orientiert, bereits deutliche Differenzen der Bedeutung verschiedener Faktoren erkennen lassen. John W. Kingdon dokumentierte auf der Basis von Abstimmungen begleitenden Interviews, daß Kongressmitglieder in 97% der Fälle gegen die - von ihnen selbst so eingeschätzten - Interessen ihrer Wahlkreise (teilweise auch von Interessengruppen aktiv vertreten) stimmten, wenn ihre eigenen Positionen wie die

(105) Speziell zu Rep. Sanders vgl. Phil Duncan, Freshman Class Adds Some Spice To Congressional Blend, in: Congressional Quarterly Weekly Report (12.1.1991), S.115.

(106) Das Zitat von Davidson, Oleszek (1990), S.131; die Studie von Poole, Rosenthal (1984) unterstreicht dies; allerdings wird gelegentlich eingewandt, daß Senatorenpaare nicht gleichzeitig (wieder)gewählt werden. Umso nachhaltiger kann die Untersuchung von Abgeordneten/Senatoren-Paaren die Ergebnisse dieser Studie ergänzen und stützen.

(107) Jacobson (1991), S.12; Kapitel 2 ist generell diesem Thema gewidmet.

ihrer Kollegen und Parteiführungen in eine andere Richtung wiesen.¹⁰⁸ Demgegenüber folgten sie in 50% der Fälle ihren »own policy attitudes« selbst gegen die Meinung von Kollegen, Wahlkreisinteressen, Parteiführung, Interessengruppen, Präsident und ihren Mitarbeitern und sogar zu 100%, wenn sie sich nur mit gleichgesinnten Kollegen in der Ablehnung der entgegenstehenden Anforderungen von Wahlkreis, Partei etc. einig wussten. Bemerkenswert ist ferner, daß die Abgeordneten im Konfliktfall mit Interessengruppen, Präsident wie der Parteiführung ausnahmslos ihre eigenen Positionen behaupteten. Zu entsprechenden Ergebnissen kamen zwei weitere Studien von Morris P. Fiorina und Aage Clausen aus einem anderen Blickwinkel und allein auf der Basis von Abstimmungsdaten. Sie untersuchten die Frage, inwieweit einzelne Distrikte überhaupt verschiedene Positionen zulassen. Bei einem Parteiwechsel, so das Ergebnis beider Untersuchungen, waren durchschnittlich Differenzen von 50-70% der Positionen in verschiedenen Politikfeldern zu verzeichnen, während bei Wiederwahl nur minimale Abweichungen auftraten.¹⁰⁹ Mit dem Aufbrechen der regionalen Parteimonopole und dem Bedeutungsverlust der Parteibindungen der Wähler seit den 1960er Jahren sind solche Parteiwechsel ungeachtet des *incumbency advantage* in den wenigsten Wahlkreisen noch unmöglich. Darüberhinaus zeigte Clausens Studie zwar keine vergleichbar drastischen, aber doch deutliche Differenzen zwischen Mandatsträgern und Nachfolgern der gleichen Partei (»person turnover«) auf. Neuere Abstimmungsstudien, die Wahlkreisinteressen über Meinungsumfrage- wie sozioökonomische Daten messen, bestätigen das skizzierte Bild. In einigen Fällen ist eine mehr oder minder starke Rolle von Wahlkreisinteressen - neben anderen Faktoren - nachweisbar, doch systematisch betrachtet gibt es »virtually no evidence of constituency control, that is, no evidence that Members of Congress generally bow to the wishes of their constituencies when those wishes are contrary to the personal preferences of their members«.¹¹⁰

Dagegen weisen neuere Untersuchungen durchgängig die individuellen politischen Einstellungen, die »personal ideologies« der Kongressmitglieder als dominanten Faktor in Abstimmungsanalysen aus. Jerrold E. Schneider hat bereits Ende der 1970er Jahre in einer von Interviews begleiteten Analyse von Abstimmungen die hohe Aussagekraft eines einfachen *Liberalism-Conservatism*-Schema demonstriert. Ein eindimensionales Links-Rechts-Schema greift zwar insofern zu kurz, als es ein überhöhtes Maß an

(108) Kingdon (1973), S.236 und eine Diskussion der Studie bei Bernstein (1989), S.67f.; ähnlich sowohl im Ansatz wie in den Ergebnissen Matthews, Stimson (1975), die jedoch das Konzept "Ideologie" explizit verwerfen.

(109) Fiorina (1974), S.100f. beschränkt sich allerdings auf Distrikte mit wechselnder Parteimehrheit (party turnover), an denen er aufzeigen will, daß Kandidaten in kompetitiven Wahlkämpfen eine Strategie der Polarisierung verfolgen; breiter angelegt Clausen (1973), insb. S.136ff. zu den Ergebnissen.

(110) Bernstein (1989), S.93, der umfangreiche Literaturdiskussion wie eigene Untersuchungen bietet. Ergänzend James M. Lindsay, Parochialism, Policy, and Constituency Constraints: Congressional Voting on Strategic Weapon Systems, in: *American Journal of Political Science* 34 (Nov.1990) 4, S.936ff., der ein zusätzliches Beispiel untersucht und weitere Literatur auflistet.

Konsistenz unterstellt und ideologische Strömungen innerhalb der Parteien damit unterschlägt. Aber ein flexibles Konzept, daß von »*policy attitudes*« oder ideologischen Prädispositionen ausgeht, kann erstens nicht nur empirisch hohe Korrelationen aufweisen, sondern auch an das Selbstverständnis der Kongressmitglieder anschliessen, die selbst mit solchen Labeln arbeiten.¹¹¹ Zweitens lassen sich die Ergebnisse früherer Studien problemlos integrieren, die ideologischen Einstellungen eine bestenfalls nachgeordnete Rolle zuschrieben. Ein Beispiel ist die oben diskutierte Studie von Kingdon, der in einer Neuauflage selbst den »*personal attitudes*« eine höhere Bedeutung zuerkannte. Doch schon in der Erstausgabe war eines der Ergebnisse auf die untersuchte Frage, an wem sich Kongressmitglieder orientieren, wenn sie Entscheidungshilfen (»*voting cues*«) in Abstimmungen suchen, eindeutig: »*Within the ideological range presented to them in the House, they are free to choose anybody. Not surprisingly, they overwhelmingly choose those with whom they agree.*«¹¹² Solche »*voting cues*« von »*trusted colleagues*« sind entscheidend, weil die Abgeordneten ihnen im Unterschied etwa zu den Positionen der Parteiführungen oder Präsidenten in der Regel folgen. Aber auch die beobachtbare Parteikohäsion von Demokraten und Republikaner ist mit »*shared policy attitudes*« zwanglos zu erklären.¹¹³ Aus dem Muster, daß sich die Mandatsträger im Konfliktfall in der Regel an ihren eigenen »*policy attitudes*« orientieren, ist jedoch nicht abzuleiten, daß Wähler- und Wahlkreisinteressen grundsätzlich bedeutungslos sind.

Wenngleich Distriktinteressen nicht als determinierende Größe des Abstimmungsverhaltens angesehen werden können, setzen *constituencies* politische Grenzen, die Kandidaten auszuschliessen scheinen, die nach links wie rechts die Toleranzschwellen der Wähler überschreiten; zudem bieten einzelne Wahlkreise unterschiedlichen Kandidaten unterschiedliche Chancen, auch wenn angesichts der nicht selten widersprüchlichen Einstellungen unter den Wählern (z.B. mehr Sozialprogramme und weniger Steuern) Demokraten wie Republikaner jeweils über eine Reihe mehrheitsfähiger Vorschläge in ihrem programmatischen Arsenal verfügen, die unter günstigen Umständen als Wahlkampfissues brauchbar sind. Schliesslich geben Abgeordnete gelegentlich auch gerne öffentlichkeitswirksam bekannt, daß sie sich der Mehrheitsmeinung unter ihren Wählern beugen. Dies kann schlicht ein Rückgriff auf eine nicht hintergehbare Legitimationsquelle in Abwehr konkurrierender Ansprüche von Parteien, Präsidenten oder Interessengruppen sein. Zumeist können sich die Abgeordneten dabei auf ihre Wahlkreispost berufen, denn »*people write more to congressmen with whom they*

(111) Schneider (1973), S.147 fasst seine Ergebnisse so zusammen: »*The most direct implication of this finding is that one can validly refer to clusters of congressmen ... in terms of the ideological labels which they apply to themselves.*«

(112) Kingdon (1973), S.69f.

(113) Norpoth (1976), S.1171, der ebenfalls ohne Referenz auf das Ideologie-Konzept »*shared policy attitudes*« als entscheidenden Faktor herausstellt.

agree«. ¹¹⁴ Doch im Einzelfall, wenn Gesetzesvorlagen vitale wirtschaftliche Interessen berühren oder »high salience issues« wie zeitweilig die Abtreibungsfrage die Wiederwahlchancen erheblich zu mindern drohen, sind viele Kongressmitglieder zu Abweichungen von der eigenen Position bereit. Diese Flexibilität in Einzelfragen, zumal wenn sie nur von geringerer Bedeutung für die Abgeordneten sind, kann als Teil der Strategie der Verteidigung der individuellen Unabhängigkeit verstanden werden. ¹¹⁵

Einflussmöglichkeiten der Interessengruppen

Analog ist der Einfluss finanzkräftiger Interessengruppen nicht an ihren Möglichkeiten zu messen, das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten zu bestimmen, etwa durch die häufig unterstellte Fähigkeit des »vote buying« durch Wahlkampfspenden. Die Abscam-Affäre, Koreagate und der WedTech-Skandal haben gezeigt, daß Korruption konventionellen Zuschnitts kein Monopol der traditionellen »machine politicians« ist. Dagegen ist kaum zu belegen, daß Spenden systemisch bedingte, in »votes« ummünzbare Abhängigkeiten schaffen. Bestimmend für das Verhältnis von Abgeordneten und Interessengruppen sind neben deren Ressourcen (Geld, Mitglieder, Informationen, öffentl. Unterstützung) vor allem die Konstellation konkurrierender Kräfte und die Stärke der »Incumbents«. Die von den organisierten Interessen in den USA mobilisierten Ressourcen haben sich in den zurückliegenden Jahren vervielfacht, doch es wäre vorschnell, unter Absehung von den veränderten Rahmenbedingungen hieraus einen proportionalen Einflusszuwachs abzuleiten. Zum einen genügt es infolge des strukturellen Wandels des Entscheidungsprozesses im Kongress nicht mehr, sich auf ca. drei Dutzend Führungsfiguren im Ausschußsystem und den Parteiführungen zu konzentrieren. Ebenso wie die erhöhte Anzahl der relevanten "Akteure" erfordert die erhebliche Zunahme staatlicher Eingriffe in den zurückliegenden Jahrzehnten eine Steigerung des Aufwands. Zum anderen hat sich das Spektrum der Gruppen in unerwarteter Weise ausdifferenziert. Die »proliferation of groups« und die »advocacy explosion« der 1960er und 70er Jahre resultierte zwar nicht in einem ausgewogenen

(114) Maass (1983), S.65 und vgl. auch die Untersuchung von Darrel M. West, Congress and Economic Policymaking, Univ. of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, die zeigt, daß Wahlkreismeinungen unter den Wählern kaum, Mehrheiten unter brieflichen Meinungsäußerungen gegenüber Abgeordneten aber substantiell mit den Einstellungen der Abgeordneten korrelieren, ohne jedoch den bekannten Selektionseffekt zu berücksichtigen.

(115) Generell zu diesem Punkt vgl. Anm. 52; hier nur ein zusätzliches Zitat von Newt Gingrich (R-Ga.), dem gegenwärtig sichtbarsten ideologischen Aktivisten der populistischen Rechten im Repräsentantenhaus, der aus einem demokratischen Distrikt kommt und in den letzten Jahren nur knappe Wahlergebnisse zu verzeichnen hatte. Das Zitat unterstreicht, daß ideologische Orientierung und taktisches Verhalten durchaus zusammengehen. Gingrich antwortete auf die Frage, warum er in einigen Fällen für Vorlagen stimmte, die seiner politischen Ausrichtung zuwiderlaufen: »Sure you can find issues where members of Congress voted a certain way for tactical reasons. It's true of everyone except the most rigidly ideological [sic!]. Even Barry Goldwater used to say ... that there are moments when conservatism has to be rethought«. Bill McKenzie, Interview mit Newt Gingrich, Ripon Forum XXV (May 1989) 2, S.5.

Spiegelbild der amerikanischen Gesellschaft, das "faire" Repräsentation für alle Anliegen sichert, aber in der Regel bieten sich den Kongressmitgliedern alternative Allianzen von Koalitionspartnern.¹¹⁶

Diese erhöhte Kompetitivität und Komplexität des Willensbildungsprozesses aus dem Blickwinkel der Interessengruppen wird ergänzt durch die Stärkung der Unabhängigkeit der Amtsinhaber im Kongress. Die meisten Gruppen können weder die »policy attitudes« noch die Überlebenschancen der Abgeordneten in den Wahlen beeinflussen, nur wenige wie etwa ethnische Minoritäten in einzelnen Wahlkreisen eine dominante Rolle beanspruchen. Konkrete Erfahrungen mit diesen Bedingungen haben seit Anfang der 1980er Jahre zu einer deutlichen Umorientierung der Spendenströme vor allem der PACs der Wirtschaftsinteressen geführt, denen es ungeachtet der konservativen Wende unter Reagan und ihres massiven Einsatzes nicht gelang, die demokratischen *incumbents* im Repräsentantenhaus auszuhebeln.¹¹⁷ Pragmatisch an beschränkten Vorteilen ausgerichtete Gruppierungen orientieren sich zunehmend auf die Vorsitzenden und Mitglieder der für sie relevanten Ausschüsse und Unterausschüsse, um den »access« zu diesen Entscheidungsträgern nicht zu verlieren. Sogar die Abgeordneten vom linken Flügel der Demokraten, die aufgrund des (kurzfristigen) Geldsegens für die Republikaner zunächst Alarm schlugen, sehen heute die Einflussmöglichkeiten der Wirtschaftsinteressen gelassener. »I don't think that votes follow money«, so beispielsweise Rep. Barney Frank (D-Mass.) in einem Interview, »I think money follows votes. Business PACs invest in incumbents. It's the banks against the thrifts, the insurance companies against the banks, the Wall Street Investment banks against the money center commercial banks. There's money any way you vote.«¹¹⁸ Dafür befürworten angesichts des politisch promiskuen Geberverhaltens der Wirtschaftsverbände zunehmend Republikaner aller Schattierungen, die ihren Minderheitsstatus im Repräsentantenhaus im *incumbency advantage* begründet sehen, eine Beschränkung oder Abschaffung der PACs.

(116) Überblicke über die Veränderungen seit den 1960er Jahren bei Berry (1984), S.18ff. und Hrebennar (1990), S.10f.; Davidson, Oleszek (1990), S.281f. speziell zum Kongress.

(117) Siehe Jacobson (1989), S.128 für eine Diskussion der Trends; eindrucksvolle Belege bieten die statistischen Angaben bei Stanley (1990), S.167/68. Beispielsweise war das Verhältnis der Anteile von amtierenden Abgeordneten und ihren Gegenkandidaten an den PAC-Spenden 1979/80 ca. 3:1, 1987/88 aber 8:1. Das Verhältnis von Demokraten zu Republikaner 1977/78 1,2:1, 1987/88 aber fast 2:1; selbst corporate PACs gaben 1987/88 gleichviel Geld an Demokraten wie Republikaner. Zu den Reaktionen der Republikaner auf diese Entwicklung vgl. die nachfolgende Anmerkung.

(118) Zitiert nach Kuttner (1985) S.22; Kuttner selbst sieht, wenngleich auf weniger individuellen (korrupten) Wegen, dennoch eine Gefahr der Einflußnahme der PACs zumal auf die Demokraten als gegeben. Zu dem Spendenverhalten von pragmatischen und ideologischen PACs siehe Jacobson (1989), S.126. Zu den Republikanern und ihrer veränderten Einstellung siehe D. Magleby, *Prospects for Reform*, in: M. Latus Nugent et al. (eds.), *Money, Elections, and Democracy*, Boulder (Col.), 1990, S.245/46.

Für die organisierten Interessen ist Zugang (*access*) zu den Entscheidungsträgern über den Kreis politischer "Freunde" hinaus von hoher Bedeutung, weil so Themen wie Informationen und Standpunkte in den Entscheidungsprozess eingebracht bzw. eruiert werden können. Damit eröffnen sich Möglichkeiten effektiver Einflussnahme, die Mobilisierung von sympathisierenden Abgeordneten und den Druck über die Wahlkreise komplementieren. »*To their most vehement critics, this alone makes PACs a corrupting influence, for it gives them an insiders edge in legislative politics.*«¹¹⁹ Dies deckt noch nicht die ganze Bandbreite der Beziehungen und Einflussmöglichkeiten von Interessengruppen unter den gegenwärtigen Bedingungen ab. So werden gelegentlich umgekehrt Gruppierungen von Kongressmitgliedern mobilisiert, die Unterstützung für ihre Projekte und Initiativen brauchen. Doch wie im Fall des Einflusses von Parteiführungen und Präsidenten begrenzen die Unabhängigkeit der Stellung der Abgeordneten und die Orientierung an ihren eigenen »*policy attitudes*« die Chancen der organisierten Interessen. Zunächst gibt es wichtige Beispiele öffentlich sichtbarer Entscheidungen gegen die von Common Cause und anderen Public Interest Groups gefürchteten Gravitationsgesetze des großen Geldes. Der »*Tax Reform Act*« von 1986, der in den amerikanischen Medien im Vorfeld als »*Lobbyists' Full Employment Act*« gehandelt wurde, hat mit der Streichung einer Vielzahl von Steuervergünstigungen demonstriert, daß sich der Kongress selbst im Bereich der »*distributive policy*« gegen die geschlossene Phalanx der »*special interests*« behaupten kann. Nur eine Pointe ist, daß die in der deutschen Presse teils verblüfft, teils euphorisch kommentierte Steuerreform der Bau- und Immobilienbranche die höchsten Belastungen zumutete, obwohl das Realtors PAC 1984/85 die Hitliste der »*Top 50 Money Contributors To Federal Candidates*« mit \$ 2,4 Millionen anführte, gefolgt vom Build PAC auf Platz drei mit \$ 1,6 Millionen.¹²⁰ Bemerkenswert ist ferner, daß die von institutionellen Rivalitäten zwischen Kongress und Präsident wie von parteipolitischen Manövern geprägten Auseinandersetzungen gänzlich ohne Druck der Öffentlichkeit in der Streichung von ca. \$ 150 Milliarden an Vergünstigungen über fünf Jahre resultierten. Aber auch wenn sich Einzelinteressen im Entscheidungsprozess durchsetzen, so das Ergebnis der aufgrund der Offenlegungspflicht des FECA heute leichter durchzuführenden Studien über den Zusammenhang zwischen Spenden und Abstimmungsverhalten, werden die Koalitionen zumindest in

(119) Jacobson (1985), S.152.

(120) Zum deutschen Presse-Echo vgl. K. Schmidt, Staaten, Steuern und Visionen, Die Zeit (5.9.86), S.1, o.N., Steuersenkung in den USA - Ein Modell für Deutschland?, Der Spiegel (15.9.86), S.19f., M. Zöller, Eine plebiszitäre Zange, FAZ (1.11.86), S.15 sowie K. Littmann, Parteien verhindern Gerechtigkeit. Am Egoismus scheitert in der BRD eine Steuerreform nach U.S. Vorbild, Die Zeit (17.10.86), S.35. Zur US-Presse in der Vorlaufphase E. Thomas, Peddling Influence, Time (3.3.86); hinterher betitelte bspw. Das Wall Street Journal vom 11.12.86, S.65 einen Bericht mit »*Ways And Means Puts Biggest Tax Bites On Some Of Most Prolific Donors*«. Zur Auseinandersetzung in und zwischen den Parteien wie zwischen Präsident und Kongress vgl. Amy Wilentz, What's That I Heard About Lame Duckery, Time (30.12.86), S.14/15 und Tom Morgenthau, A Case Of Jitters, Newsweek (1.11.86), S.30/31.

wichtigen Fragen durch ideologisch-parteiliche Cleavages oder Wahlkreisinteressen strukturiert, denen sich die Geldströme unterordnen.¹²¹

Einflussmöglichkeiten des Präsidenten

Ergänzen lässt sich das skizzierte Bild des Entscheidungsverhaltens der Abgeordneten durch Ergebnisse von Studien über die Einflussmöglichkeiten der Präsidenten auf den Kongress. Die traditionelle Sichtweise stellt, wie schon einleitend bemerkt, dem Präsidenten als Repräsentanten des nationalen Willens einen unbotmäßigen, an lokalen Sonderinteressen orientierten Kongress gegenüber, der allerdings durch die geschickte Kombination von öffentlichem Meinungsdruck und der Verteilung von staatlichen Geldern und Projekten für die Verabschiedung nationaler Programme und Initiativen gewonnen werden kann. Doch weder ist der Präsident Hauptinitiator der Gesetzgebung, noch ersetzen »public approval« oder »pork barrel politics« die Möglichkeiten, Koalitionen auf der Basis der politisch-ideologischen Einstellungen der Kongressmitglieder zu formieren. Larry O'Brien, Leiter des Congressional Liaison Office unter Lyndon B. Johnson, der als der im Umgang mit dem Kongress geschickteste Präsident angesehen wird, brachte diese Einsicht pointiert zum Ausdruck: »My job had more to do with persuasion than with patronage. A folklore arose that pictured me and my staff trading dams and post offices for votes. In truth, we didn't have much patronage to dangle before anyone's nose.«¹²² Aber auch die Popularität des Präsidenten, obwohl für die Mobilisierung der Unterstützung der eigenen Partei wichtig, sagt wenig über seine generellen Erfolgsaussichten, wie der Vergleich etwa der »presidential success scores« von Jimmy Carter und Ronald Reagan oder dem lange Zeit noch populäreren George Bush zeigt. Reagan gelang mit Hilfe der Mehrheit der Republikaner im Senat und einer »working majority« aus republikanischen und konservativ-demokratischen Abgeordneten in den ersten beiden Jahren die Durchsetzung wichtiger Programmpunkte, doch nach den Wahlen von 1982 fielen seine »support levels ... precipitously and were unimpressive even for a president under a divided government«.¹²³ Bush kam aufgrund der Mehrheits-

(121) Eine zusammenfassende Diskussion der Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen, die in scharfem Kontrast zu den generellen Einschätzungen in der Öffentlichkeit stehen, bei Grenzke (1990), S.143f., die allerdings eine noch weitergehende Perspektive, die die Vorteile der »incumbents« durch die gegenwärtige Struktur der Interessengruppenrepräsentanz reflektiert, nur am Rande diskutiert. Ansätze hierfür bei Salisbury (1990). Darüberhinaus ist eine Fallstudie aus der Umweltpolitik interessant (Pestizide), die ein Beispiel bringt, in dem es einer umfassenden Koalition von Interessengruppen (Chemische Industrie, Gewerkschaften, Umweltschutzverbände) nicht gelang, einen gemeinsam erarbeiteten Kompromiss durch den Kongress zu bringen; vgl. A. J. Nownes, Interest groups and the regulation of pesticides: Congress, coalitions, and closure, in: Policy Sciences 24 (1991) 1, S.1ff..

(122) Zitiert nach Schwab (1980), S.166; O'Brien war bereits unter Kennedy Leiter des Verbindungsstabs.

(123) Davidson, Oleszek (1985), S.304; G. Hager, Bush's Success Rate Sinks To Near-Record Low, in: Congressional Quarterly Weekly Report 22.12.1990, S.4183ff. bietet aktuelle wie historische Daten und eine Diskussion der Bedeutung der »presidential success scores«. Edwards (1989), S.101ff. untersucht die Frage des Einflusses der präsidentiellen Popularität genauer. Einen prägnanten und

verhältnisse selbst in den Hochtagen seiner Rekord-Popularität nicht an das Erfolgsniveau seiner Vorgänger heran. »*Presidential leadership*« und »*presidential skills*« sind deswegen nicht bedeutungslos. Präsidenten können Themen aufbringen und die öffentliche Aufmerksamkeit auf ihre Anliegen konzentrieren, durch gutes Timing und Dienstleistungen für Kongressmitglieder günstige Vorbedingungen für Verhandlungen schaffen sowie durch Absprachen und Kompromisse Zustimmung mobilisieren und Gegner einbinden. Öffentlicher Druck oder Drohung mit Sanktionen mögen im Fall knapper Mehrheiten genügend Abgeordnete umstimmen, sodaß auch marginale Einfluspotentiale entscheidend sein können. Doch Grundlage der »*presidential power is the power to persuade*«, so die klassische Formulierung von Richard E. Neustadt, und die "Überzeugbarkeit" der Abgeordneten und Senatoren ist primär abhängig von ihren »*partisan and ideological predispositions*«. ¹²⁴

Hervorzuheben ist, daß die aufgezeigte hohe Bedeutung der »*personal ideologies*« oder »*policy attitudes*« der Abgeordneten noch nicht für die Analyse des komplexen Entscheidungsprozesses genügt. Neben dem externen Druck von Präsidenten, Interessengruppen, Medien oder wichtigen Ereignissen können auch die internen Verfahrensweisen die Gesetzgebungsdynamik in oft überraschender Weise beeinflussen. Selbst die demokratische Parteiführung, obwohl an der Quelle der Informationen und den Schalthebeln der internen Steuerung, kann nicht immer den Ausgang der Auseinandersetzungen prognostizieren. Entscheidend ist aber zum einen, daß die politisch-ideologischen Cleavages, die sich nur zum Teil mit den Parteifronten zur Deckung bringen lassen, in der Regel die Koalitionen vorstrukturieren, die die Willensbildung tragen und bestimmen. Zum anderen ist zentral, daß die Konturen des Entscheidungsverhaltens der Abgeordneten dem gezeichneten Bild ihres Selbstverständnisses und ihrer Ambitionen ebenso wie der unabhängigen Stellung entsprechen und die Revision der traditionellen Einschätzungen stützen.

sehr interessanten Überblick über die Veränderungen des Verhältnisses von Kongress und Präsident seit den 1960er Jahren im Bereich der Außenpolitik bietet Jürgen Wilzewski, Mitsprache statt Dominanz - Der Kongress und das Ende der imperialen Präsidentschaft, in: ZENAF Arbeits- und Forschungsberichte (ZAF) Nr.1 / Oktober 1992.

- (124) Bond (1990), S.220ff.; Edwards (1989), S.211 formuliert pointiert das Verhältnis von »*presidential skills*« und Erfolgen im Kongress: »*Presidential legislative skills are not closely related to presidential support in Congress; on close examination a president's legislative skills reveal themselves to be limited in their potential for obtaining support from senators and representatives. In essence, a president's legislative skills operate in an environment largely beyond the president's control. In most instances presidents exercise them at the margins of coalition building, not at the core*«. Dies stimmt überein mit Ergebnissen von Studien, die das Problem aus der Perspektive des Kongresses aufgreifen; vgl. z.B. Kingdon (1973).

VII. Ausblick: Individualisiertes Mandat und moderner Kongress

Die Diskussion der Veränderungen der Stellung und Verhaltensweisen der Mitglieder des U.S. Repräsentantenhauses seit den 1960er Jahren zielte auf die Revision des traditionellen Abgeordnetenbilds und die Herausarbeitung des neuen Stils der Mandatsführung. Die überkommene Einschätzung der Abgeordneten als »*small town boys*« oder »*Kirchturmpolitiker*«, deren politische Prioritäten durch die Problemlagen und Meinungen ihrer Wahlkreise bestimmt werden, verfehlt die Praxis der Repräsentation im modernen Kongress. Die »*new American politicians*« charakterisiert der Begriff des »*political entrepreneur*«, dessen Politikstil als individualistisch, ambitioniert, aktivistisch, ideologisch motiviert und national orientiert beschrieben werden kann. Nicht jeder Abgeordnete entspricht diesem (stilisierten) Typ, und im Einzelfall kann der Mix der Stilelemente erheblich variieren und durch andere Faktoren (Kollegialität, ethnische Loyalitäten, Korruption etc.) überlagert werden. Doch die Arbeitsweise der weitaus meisten Kongressmitglieder folgt dem skizzierten Muster. Die faktische Voraussetzung des neuen Stils der Mandatsführung bildet die »*Personalisierung*« und »*Individualisierung*« des Abgeordnetenstatus in den Wahlen wie innerhalb der Legislative. Die Selbstrekrutierung der Kandidaten sowie der hohe Grad der Selbstorganisation und die Kontrolle umfänglicher Ressourcen, die sich für einmal etablierte Amtsinhaber in eine vergleichsweise hohe elektorale Sicherheit übersetzt, gewährleistet im Zusammenspiel mit der stark egalitären, partizipatorischen Organisation des Repräsentantenhauses die relativ unabhängige Stellung und die Freiräume für individuelle Interessen und Initiativen. Doch zumindest ebenso wichtig für das Verständnis des neuen Stils der Mandatsführung ist der Wandel der Einstellungen und Prioritäten der Kongressmitglieder, die unter den drastisch veränderten Bedingungen ihre Karrieren vorantreiben. Zu betonen ist vor allem die Bedeutung der politischen gegenüber den sozioökonomischen »*career incentives*« für die Rekrutierung und Selektion der Bewerber. Wenn die hohen Risiken und Durchsetzungsbarrieren der Vorlaufphase des Mandats in die Kalkulation miteinbezogen werden, ist ohne die von R. Fenno hervorgehobenen Motive »*power*« und »*good public policy*« eine Kandidatur kaum nachvollziehbar. Nur unter Berücksichtigung der politischen Ambitionen ist zudem zu erklären, warum viele Abgeordnete nach ca. 4-5 Amtsperioden ihr dann sicheres Mandat aufgeben und sich auf die Risiken einer Senats-, Gouverneurs- oder Präsidentschaftskandidatur einlassen. Der häufig diagnostizierte Karrierismus ist demgemäß nicht im Sinne eines statischen, anderen Motiven übergeordneten Wiederwahlinteresses zu verstehen, sondern schliesst von Anfang an eine hohe Risikobereitschaft im Interesse einer weiterreichenden politischen Karriere mit ein, die mit der Arbeit an politischen Zielen verkoppelt ist.

Die skizzierte Neueinschätzung der Arbeitsweise der Kongressmitglieder macht, wie bereits angedeutet, auch eine Revision der traditionellen Vorstellung von Repräsentation

tion im U.S. Kontext erforderlich. Allerdings kann das klassische, lineare Modell direkter Repräsentation von Wahlkreisinteressen nicht einfach durch dessen Negation ersetzt werden. Die Abgeordneten arbeiten nicht in einem Umfeld ohne »constraints«, sondern bleiben, wenngleich nicht in einer mechanisch-deterministischen Weise, in den Willensbildungsprozess eingebunden. Die Bedingungen der Wahlen und Wahlkämpfe setzen Grenzen, und einzelne Wahlkreise eröffnen unterschiedlichen Kandidaten unterschiedliche Chancen. Entscheidend ist vielmehr, daß die »electoral connection« zwischen Wählern und Gewählten eher lose strukturiert und der elektorale Druck nicht das dominante Problem ist, das den Einsatz aller Ressourcen bestimmt. Unter diesen Bedingungen lassen sich Wiederwahl- und politische Interessen zumeist verbinden: »An officeholder«, so Alan Ehrenhalt, »is rarely required to choose between saving his seat and promoting a set of values. Skillful politicians have ample opportunity to do both«. ¹²⁵ Entsprechend arbeiten die Abgeordneten im Kongress in einem Umfeld, das von den verschiedensten Einflussfaktoren und Gegenkräften bestimmt wird. Aber wiederum ist festzuhalten, daß sie nicht einfach Spielbälle im politischen Kräfteparallelogramm darstellen, sondern handlungsfähige Akteure, die auch erheblichem Druck nicht nachgeben müssen. Die Formulierung dieses Verhältnisses von Einbindung in das politische Kräftefeld einerseits und weit gezogenen Handlungsspielräumen der Kongressmitglieder andererseits scheint allerdings primär ein Problem der Konzeption von Repräsentation zu sein.

Bereits angeschnitten wurde zum einen die Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen verschiedenen Aspekten der Arbeit der Kongressmitglieder (vereinfacht »Hill Style« und »Home Style«). Dies erlaubt, zunächst die spezifischen Strategien auf den einzelnen Ebenen aufzuzeigen und dann nicht nur konkurrierende Anforderungen, sondern auch funktionale Bezüge zu rekonstruieren. Zum anderen ist Repräsentation nicht als Akt eines einzelnen Mandatsträgers, sondern als Dienstleistung eines »congressional enterprise« zu fassen. Diese Unternehmer/Unternehmens-Analogie ist nur begrenzt tragfähig, aber die Analyse aus dieser Perspektive liefert den materiellen Unterbau für die Ausdifferenzierung verschiedener Dimensionen der Arbeit und zeigt, wie individuelle Prioritätensetzung bei breit ausgefächerten Anforderungen möglich ist. Schon die Einteilung des Zeitbudgets der einzelnen Abgeordneten ist kein Nullsummenspiel; die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen eröffnet weitere Allokations- und Substitutionsoptionen. Über diese beiden Punkte hinaus geben die Dichotomien »trustee vs. delegate« und »national vs. local« zumindest teilweise falsche Alternativen vor. So wird etwa die Gegenüberstellung von nationalen und parochialen Interessen fragwürdig, wenn sich

(125) Ehrenhalt (1991), S.53.

lokale Wahlentscheidungen an »issues« mit nationaler Bedeutung ausrichten.¹²⁶ Wichtiger noch ist, die Rolle des »trustee« nicht als die eines über allen Interessen stehenden, allein einem abstrakten Allgemeinwohl verpflichteten Repräsentanten zu konzipieren. Dabei genügt es nicht, die Rollendefinition um die Variante des »politico« zu erweitern, der strategisch handelt und in kritischen Situationen dem politischen Druck nachgibt. Die Kongressmitglieder orientieren sich an politischen Grundsatzvorstellungen, die »good public policy« immer schon in Hinsicht auf als legitim angesehene Interessen formulieren. Die Entscheidung gemäß der »personal ideology« bleibt so an Einzelinteressen anschlussfähig, ohne die Entscheidung auf die Alternative Zurückweisung oder Unterordnung zu reduzieren. Nur diese differenzierende Konzeption des Modus von Repräsentation erlaubt eine realistische Analyse der Arbeit der modernen »member-centered enterprises«.

Die Revision der traditionellen Einschätzung der Abgeordneten ist schliesslich auch für die Diskussion der Arbeitsweise des modernen Kongresses auf der institutionellen Ebene zentral. Geht man davon aus, daß die »member centered enterprises« die Basiseinheiten jeder Analyse der Legislative bilden und der moderne Kongress selbst als »a 'loosely' coupled collection of these enterprises« zu fassen ist, ergibt sich die forschungsstrategische Frage nach (neuen) Integrationsmechanismen und deren Funktionsweise unter den veränderten Bedingungen. Anders formuliert stellt sich das Problem, wie der häufig als »fragmentiert« oder »atomisiert« charakterisierte Kongress überhaupt Entscheidungen produzieren und nationale Politik formulieren kann.¹²⁷ Am Beispiel der "Stärkung" der demokratischen Parteiführung, die als Trend einer »new centralization on Capitol Hill« interpretiert wird, wurde bereits ansatzweise aufgezeigt, daß die Neueinschätzung des Stils der Mandatsführung für die Erklärung neuer Entwicklungen eine entscheidende Voraussetzung bildet. Allein die Verweise auf die drastisch verschärfte Haushaltslage oder die "neuen" Führungsinstrumente des *Speaker* genügen nicht für das Verständnis der Veränderungen der Gesetzgebungsdynamik in den 1980er Jahren. Zum einen sind die angesprochenen institutionellen Arrangements und Verfahren zentrale Elemente der Reformen der 1970er Jahre, zum anderen konnten sie allein nicht wiederholte Niederlagen der demokratischen Führung verhindern.

Vielmehr sind das Budgetberatungsverfahren ebenso wie die "Stärkung" der Führung der Demokraten im Zusammenhang mit dem Ausbau demokratisch-partizipatorischer Strukturen zu sehen und aus dem Bestreben zu verstehen, die Entscheidungskapazitäten

(126) Nach Daten über Wählerentscheidungen in den Repräsentantenhauswahlen spielen lokale Fragen nur eine nachgeordnete Rolle; siehe Davidson, Oleszek (1990), S.105.

(127) Zur Diskussion vgl. Anthony King (ed.), *The New American Political System*, American Enterprise Institute, Washington, D.C., 1979 und 1990 (second version) sowie Hertzke (1992).

des Kongresses zu stärken, gegen interne Widerstände wie gegenüber Präsident und Administration. Zudem sind zwei Bedingungen eines erfolgreichen Management des Gesetzgebungsprozesses durch die demokratische Partei zu beachten, die den Politikstil der gegenwärtigen Abgeordneten reflektieren: Der integrative Willensbildungsprozess innerhalb der Partei, der Führungserfolge durch frühzeitige breite Beteiligung und Einbindung der Mitglieder ermöglicht (nicht garantiert), sowie die zunehmende ideologische Homogenisierung beider Parteien bei wachsender zwischenparteilicher Polarisierung.¹²⁸ Diese Bedingungen definieren zugleich die Grenzen von *party leadership* und *party cohesion*. Wichtiger noch aber ist die Neueinschätzung der Arbeitsweise der Abgeordneten für die Analyse der Entstehung und Funktionen der seit den 1960er Jahren in großer Zahl gebildeten *Congressional Member Organizations* (CMOs, *caucuses*), die in der Forschung bisher noch wenig Aufmerksamkeit gefunden haben.¹²⁹ Das Aufkommen der komplementär wie konkurrierend zu den traditionellen Integrationsmechanismen, den Parteien und Ausschüssen, organisierten Gruppierungen steht nicht nur zeitlich in einem engen Zusammenhang mit der Durchsetzung des neuen Mandatsführungsstils. Am Beispiel der *Democratic Study Group*, dem Prototyp der modernen *caucuses*, wurde zudem angedeutet, daß vor allem die parteigebundenen, ideologisch orientierten Gruppen eine zentrale Rolle in der Umsetzung der Kongressreformen spielten. Unter den veränderten Bedingungen formierten sich in der Folgezeit mehr als 100 weitere Gruppierungen der unterschiedlichsten Ausrichtung und Organisationsform, die heute einen festen Bestandteil des Entscheidungsprozesses im Kongress bilden. Am Phänomen der *caucuses* ebenso wie an den Veränderungen der Arbeitsweise der Parteien wird deutlich, daß die Neueinschätzung des Stils der Mandatsführung die Analyse komplexer werden lässt, aber so auch die reale Komplexität des Willensbildungsprozesses im modernen Kongress zugänglich machen kann.

(128) Vgl. die Diskussion zu Parteien und Abstimmungsverhalten in Kap. VI.; Daten zur Entwicklung der Parteikohäsion und -polarisierung in Oleszek (1992), S.198 f.; eine kurze Diskussion bei Davidson, Oleszek (1990), die insbesondere S. 347 anmerken, daß »... *today's parties are more cohesive ideologically than they have been in many decades*«.

(129) Zum Forschungsstand vgl. Susan Webb Hammond, *Congressional Caucuses in the Policy Process*, in: L. Dodd, B. Oppenheimer (eds.) *Congress reconsidered*, CQ Press, Washington, D.C., 1989 (4th edition), S.351ff., die auch weitere Hinweise zu Publikationen der Autorengruppe Webb Hammond, Mulhollan u.a. gibt. Der Verfasser arbeitet im Rahmen eines Dissertationsprojekts mit dem Titel: *Ideologische Gruppierungen im amerikanischen Kongress - Zur Rolle innerparteilicher Flügelorganisationen im U.S. Repräsentantenhaus, 1960-1990*«, an einer Studie über »*ideological caucuses*« aus dem skizzierten Blickwinkel.

VIII. Literaturverzeichnis

- Adamany, David W.**, Political Parties in the 1980s,
in: Michael J. Malbin (ed.), Money and Politics in the United States, Chatham House Publ., Chatham (N.J.), 1984, S.70-121
- Arterton, F. Christopher**, Political Money and Party Strength,
in: Joel L. Fleishman (ed.), The Future of American Political Parties, Prentice-Hall, New York, 1982, S.101-35
- Asher, Herbert B.**, The Changing Status of the Freshman Representative,
in: Norman J. Ornstein (ed.), Congress in Change, Praeger Publ., New York, 1976, S.216-35
- Asher, Herbert B.**, The Learning of Legislative Norms,
in: Glenn R. Parker (ed.), Studies of Congress, CQ Press, Washington, D.C., 1985, S.119-46
- Bailey, Christopher J.**, Beyond The New Congress,
in: Parliamentary Affairs 41 (April 1988) 2, S.238-46
- Bernstein, Robert A.**, Elections, Representation, and Congressional Voting Behavior. The Myth of Constituency Control, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1989
- Berry, Jeffry M.**, The Interest Group Society, Little, Brown & Co., Boston, 1984
- Bond, Jon R., Fleisher, Richard**, The President In The Legislative Arena, Univ. of Chicago Press, Chicago, London, 1990
- Borchert, Jens**, Legitimation und partikulare Interessen: zur gesellschaftlichen Funktion und institutionellen Struktur des Kongresses im amerikanischen Interventionsstaat. Beiträge zur Politikwiss., Bd.34, P. Lang, Frankfurt a.M. u.a., 1987
- Born, John R.**, Partisan Intentions and Election Day Realities in the Congressional Redistricting Process,
in: American Political Science Review 79 (1985) 2, S.305-19
- Brady, David W., Cooper, Joseph, Hurley, Patricia A.**, The Decline of Party in the U.S. House of Representatives 1887 - 1968
in: Legislative Studies Quarterly (1979) 4, S.481-407
- Brenner, Philip**, The Limits and Possibilities of Congress, St. Martin's Press, New York, 1983
- Brenner, Philip, Leogrande, William M.**, The House Divided: Ideological Polarization Over Aid to the Nicaraguan Contras,
in: Legislative Studies Quarterly 18 (Feb. 1993) 1, S.105-36
- Cain, Bruce, Ferejohn, John, Fiorina, Morris**, The Personal Vote. Constituency Service And Electoral Independence, Harvard Univ. Press, Cambridge, London, 1987
- Caldeira, Gregory A., Patterson, Samuel**, Abstimmungskohäsion (Party Voting) im amerikanischen Kongress,
in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17 (1986) 2, S.200-23
- Cantor, Joseph E.**, Political Action Committees: their evolution, growth, and implications for the political system, CRS Report No. 84-78 Gov., Washington, D.C., (updated version) 1984

- Cantor, Joseph E.**, Campaign Financing In Federal Elections: A Guide To The Law And Its Operations, CRS report No. 86-142 Gov., Washington, D.C., 1986
- Cavanagh, Thomas E.**, The Two Arenas Of Congress,
in: Joseph Cooper (ed.), The House At Work, Austin (Tx.), 1981, S.57-77
- Cavanagh, Thomas E.**, The Calculus of Representation: A Congressional Perspective,
in: Western Political Quarterly 35 (1982) 1, S.120-31
- Cigler, Allan, Loomis, Burdett A.**, Moving On: Interests, Power, and Politics in the 1980s,
in: dies. (eds.), Interest Group Politics, CQ Press, Washington, D.C., ²1986, S.303-16
- Clarke, Peter, Evans, Susan H.**, Covering Campaigns: Journalism in Congressional Elections, Stanford Univ. Press, Stanford, 1983
- Clausen, Aage R.**, How Congressmen Decide. A Policy Focus, St. Martin's Press, New York, 1973
- Congressional Quarterly**, Congressional Pay and Perquisites. History, Facts, and Controversy, Congressional Quarterly, Washington, D.C., 1992
- Crotty, William**, American Parties In Decline, Little, Brown & Co., Boston, ²1984
- Davidson, Roger H.**, The Role Of Congressmen, Pegasus, New York, 1969
- Davidson, Roger H.**, Subcommittee Government: New Channels For Policy Making,
in: Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein (eds.), The New Congress, AEI Studies, Washington, D.C., 1981, S.99-133
- Davidson, Roger H.**, The New Centralization on Capitol Hill,
in: The Review of Politics 49 (Summer 1988) 2, S.345-64
- Davidson, Roger H. (ed.)**, The Postreform Congress, St. Martin's Press, New York, 1992
- Davidson, Roger H., Oleszek, Walter J.**, Congress And Its Members, CQ Press, Washington, D.C., ²1985 und ³1990
- Deering, Christopher J., Smith, Stephen S.**, Committees in Congress, CQ Press, Washington, D.C., 1984 und ²1990
- Ehrenhalt, Alan**, United States of Ambition. Politicians, Power, And The Pursuit Of Office, Times Book, New York, 1991
- Edwards, George C.**, Presidential Influence in Congress, W. H. Freeman, San Francisco, 1980
- Edwards, George C., Wayne, Stephen J.**, Presidential Leadership. Politics And Policy Making, St. Martin's Press, New York, 1985
- Eulau, Heinz, Karps**, The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness,
in: Legislative Studies Quarterly 2 (Aug. 1977) 3, S.233-53
- Eulau, Heinz, Wahlke, Paul D. (eds.)**, The Politics of Representation, Sage Publ., Beverly Hills, London, 1978
- Evans, C. Lawrence**, Influence in Congressional Committees: Participation, Manipulation, and Anticipation,
in: Christopher J. Deering (ed.), Congressional Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1989, S. 155-75

- Evans, Diana M.**, PAC Contributions and Roll-Call Voting: Conditional Power,
in: Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis (eds.), Interest Group Politics, CQ
Press, Washington, D.C., ²1986, S.114-29
- Fenno, Richard F.**, Congressmen in Committees, Little, Brown & Co., Boston, 1978
- Fenno, Richard F.**, Home Style: House Members in their Districts, Little, Brown &
Co, Boston, 1978
- Fiorina, Morris P.**, Representatives, Roll Calls, And Constitutencies, Heath,
Lexington Books, Lexington (Mass.), 1974
- Fiorina, Morris P.**, Congress: Keystone of the Washington Establishment, Yale Univ.
Press, New Haven, 1977
- Fiorina, Morris P.**, Congressmen And Their Constituents,
in: Dennis Hale (ed.), The U.S. Congress, Transaction Books, New Brunswick,
London, 1983, S.33-64
- Fowler, Linda, McClure, Robert D.**, Political Ambition: Who Decides to Run for
Congress, Yale Univ. Press, New Haven, 1989
- Fox, Harrison W., Hammond, Susan W.**, Congressional Staffs: The Invisible Force in
American Lawmaking, The Free Press, New York, ²1979
- Fraenkel, Ernst**, Das Amerikanische Regierungssystem, Westdeutscher Verlag, Köln,
Opladen, ³1976
- Gertzog, Irwin N.**, The Routinization of Committee Assignments in the U.S. House
of Representatives,
in: American Journal of Political Science 29 (1976) 4, S.693-711
- Goldenberg, Edie, Traugott, Michael**, Campaigning for Congress, CQ Press,
Washington, D.C., 1984
- Grenzke, Janet M.**, PACs and the Congressional Supermarket: The Currency is
Complex,
in: American Journal of Political Science, 33 (1989) 1, S.1-24
- Grenzke, Janet M.**, Money and Congressional Behavior,
in: Margaret Latus Nugent, John R. Johannes (eds.), Money, Elections, And
Democracy, Westview Press, Boulder (Col.), 1990, S. 143-64
- Green, Mark, Waldmann, Michael u.a.**, Who Runs Congress, Dell Publ. Co, New
York, ⁴1984
- Herrnson, Paul S.**, Party Campaigning In The 1980s, Harvard Univ. Press,
Cambridge, London, 1988
- Hertzke, Allen D., Peters, Ronald M., Jr. (eds.)**, The Atomistic Congress. An
Interpretation of Congressional Change, M.E. Sharpe, Armonk (N.Y.),
London, 1992
- Hibbing, John R.**, Choosing To Leave: Voluntary Retirement from the U.S. House
of Representatives, Univ. Press of America, Washington, D.C., 1982
- Hibbing, John R.**, Congressional Careers. Contours of Life in the U.S. House of
Representatives, Univ. of North Carolina Press, Chapel Hill, 1991
- Hinckley, Barbara**, House Reelections And Senate Defeats: The Role Of The
Challenger,
in: British Journal of Policy Science 10 (1980) 3, S.441-60
- Hook, Janet**, Younger Members Flex Muscle In Revolt Against Chairmen,
in: Congressional Quarterly Weekly Report (8.12.1990), S.4059

- Huckshorn, Robert J.**, Political Parties in America, Brooks/Cole Publ., Monterrey (Cal.), ²1984
- Jacobson, Gary C.**, Money in Congressional Elections, Yale Univ. Press, New Haven, 1980
- Jacobson, Gary C.**, Kernell, Samuel, Strategy And Choice in Congressional Elections, Yale Univ. Press, New Haven, ²1983
- Jacobson, Gary C.**, The Politics of Congressional Elections, Little, Brown & Co, Boston, 1983, ²1987 und ³1992
- Jacobson, Gary C.**, The Electoral Origins of Divided Government. Competition in U.S. House Elections, 1946-1988, Westview Press, Boulder (Col.) u.a., 1990
- Jann, Werner**, Kein Parlament wie jedes andere. Die veränderte Rolle des Kongresses im politischen System der USA,
in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 17 (1986) 2, S.224-47
- Johannes, John R.**, To Serve The People: Congress And Constituency Service, Univ. of Nebraska Press, Lincoln, 1984
- King, Anthony**, The American Polity In The Late 1970s: Building Coalitions In The Sand,
in: ders. (ed.), The New American Political System, AEI Studies, Washington, D.C., ²1979, S.371-96
- Kingdon, John W.**, Congressmen's Voting Decisions, Harper & Row, 1973
- Krehbiel, Keith**, Information And Legislative Organization, Univ. of Michigan Press, Ann Arbor, 1991
- Kritzer, Herbert M.**, Ideology And American Political Elites,
in: Public Opinion Quarterly 42 (1978) 2, S.484-502
- Kuttner, Robert**, Ass Backward. A Bestiary of Democratic Money Men,
in: The New Republic 192 (22.4.85) 16, S.18-24
- Latus, Margaret A.**, Assessing Ideological PACs: From Outrage To Understanding,
in: Michael J. Malbin (ed.), Money and Politics in the United States, Chatham House Publ., Chatham (N.J.), 1984, S.142-71
- Latus Nugent, Margaret, Johannes, John R.**, What Is At Stake ?,
in: dies. (eds.), Money, Elections, And Democracy, Westview Press, Boulder (Col.), 1990, S.1-16
- Lindsay, James M.**, Parochialism, Policy, and Constituency Constraints: Voting on Strategic Weapons Systems,
in: American Journal Of Political Science 34 (Nov. 1990) 4, S.936-60
- Lösche, Peter**, Amerika in Perspektive, Darmstadt, 1989
- Loomis, Burdett A.**, The "Me Decade" and the Changing Context of House Leadership,
in: Frank H. Mackaman (ed.), Understanding Congressional Leadership, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1981,, S.157-79
- Loomis, Burdett A., Fishel, Jeff**, New Members in a Changing Congress: Norms, Actions, Satisfactions,
in: Capitol Studies (Spring 1981), S.81-94
- Loomis, Burdett A.**, The New American Politician. Ambition, Entrepreneurship, and the Changing Face of Political Life, Basic Books Inc., New York, 1988

- Lunch**, William M., *The Nationalization Of American Politics*, Univ. of California Press, Berkeley u.a., 1987
- Luntz**, Frank I., *Candidates, Consultants, and Campaigns. The Style and Substance of American Electioneering*, Basil Blackwell, Oxford, 1988
- Maass**, Arthur, *Congress and the Common Good*, New York, 1983
- Macartney**, John D., *Congressional Staff: The View from the District*,
in: David C. Kozak, John D. Macartney (eds.), *Congress and Public Policy*, Waveland Press, Prospect Heights (Ill.), 1990, S.100-15
- Maisel**, Louis S., *From Obscurity To Oblivion: Running in the Congressional Primary*, Univ. of Tennessee Press, Knoxville (Tenn.), 1982
- Maisel**, Louis S., *The Incumbency Advantage*,
in: Margaret Latus Nugent, John R. Johannes (eds.), *Money, Elections, And Democracy*, Westview Press, Boulder (Col.), 1990, S.119-42
- Malbin**, Michael J., *Unelected Representatives: A New Role For Congressional Staffs*, Basic Books, New York, 1980
- Mann**, Thomas E., *Elections And Change In Congress*,
in: Thomas E. Mann, Norman J. Ornstein (eds.), *The New Congress*, AEI Studies, Washington, D.C., 1981, S.32-54
- Matthews**, Donald R., **Stimson**, James A., *Yeas and Nays: Normal Decision Making in the U.S. House of Representatives*, New York, 1975
- Mayhew**, David, *Congress: the Electoral Connection*, Yale Univ. Press, New Haven, 1974
- Mayhew**, David, *Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals*,
in: Glenn R. Parker (ed.), *Studies of Congress*, CQ Press, Washington, D.C., 1985, S.15-34
- McAdams**, John, *Representational Styles in the U.S. House of Representatives*,
in: Joel L. Silbey (ed.), *The Modern American Congress, 1963-1989*, Bd.III, *The Congress of the United States, 1789-1989*, Carlson Publ., Brooklyn (N.Y.), 1991, S.197-210
- McAdams**, John C., **Johannes**, John R., *Congressmen, Perquisites, and Elections*,
in: *Journal Of Politics* 50 (1988) 2, S.412-39
- Mewes**, Horst, *Einführung in das politische System der USA*, UTB, Heidelberg, 1986
- Miller**, Stephen, *Special Interest Groups in American Politics*, Transaction Books, New Brunswick (N.J.), 1983
- Miller**, Warren E., **Stokes**, Donald E., *Constituency Influence in Congress*,
in: Glenn R. Parker (ed.), *Studies of Congress*, CQ Press, Washington, D.C., 1985, S.459-77
- Murphy**, James T., *Political Parties And The Porkbarrel: Party Conflict and Cooperation in House Public Works Committee Decision Making*,
in: Glenn R. Parker (ed.), *Studies of Congress*, CQ Press, Washington, D.C., 1985, S.234-60
- Norpoth**, Helmut, *Explaining Cohesion in Congress: The Case of Shared Policy Attitudes*,
in: *American Political Science Review* 70 (1976) 4, S.1156-71
- O'Donnell**, Thomas J., *Controlling Legislative Time*,
in: Joseph Cooper (ed.), *The House At Work*, Austin, 1981, S.126-50

- Oleszek, Walter J.**, Congressional Procedures And The Policy Process, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 41990
- Ornstein, Norman J. u.a.**, Vital Statistics On Congress, AEI Studies, Washington, D.C., 1990 und 1992
- Parker, Glenn R.**, The Advantage Of Incumbency In House Elections,
in: American Politics Quarterly 8 (1985) 4, S.449-64
- Parker, Glenn R., Parker, Suzanne L.**, Factions in House Committees, Univ. of Tennessee Press, Knoxville (Tenn.), 1985
- Parker, Glenn R.**, Characteristics of Congress. Patterns in Congressional Behavior, Prentice Hall, Englewood Cliffs (N.J.), 1989
- Parker, Glenn R.**, Home Styles - Then and Now,
in: Christopher J. Deering (ed.), Congressional Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1989, S.40-61
- Peabody, Robert L., Polsby, Nelson W. (eds.)**, New Perspectives on the House of Representatives, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore, London, 41992
- Plattner, Andy**, The Lure Of The Senate: Influence And Prestige,
in: Congressional Quarterly Weekly Report (25.2.1985), S.991ff.
- Poole, Keith T., Rosenthal, Howard**, The Polarization of American Politics,
in: Journal of Politics 46 (1984) 4, S.1061-79
- Poole, Keith T., Daniels, R. Steven**, Ideology, Party, and Voting in the U.S. Congress,
in: American Political Science Review 79 (1985) 2, S.373-99
- Ragsdale, Lyn**, The Fiction of Congressional Elections as Presidential Events,
in: American Political Quarterly 8 (1980) 2, S.375-97
- Reichley, A James**, The Rise of National Parties,
in: John E. Chubb, Paul E. Peterson (eds.), The New Directions in American Politics, Brookings, Washington, D.C., 1985, S.175-201
- Reichley, A. James**, The Life of the Parties. A History of American Political Parties, The Free Press, New York, 1992
- Rhode, David R.**, Parties And Leaders in the Postreform House, Univ. of Chicago Press, Chicago, London, 1991
- Rieselbach, Leroy N.**, Congressmen as "Small Town Boys": A Research Note,
in: Midwest Journal of Political Science 14 (1970) 2, S.321-30
- Rieselbach, Leroy N., Unekis, Joseph K.**, Congressional Committee Politics: Continuity And Change, Praeger Studies, New York, 1984
- Sabato, Larry J.**, The Rise of Political Consultants: New Ways of Winning Elections, Basic Books, New York, 1981
- Sabato, Larry J.**, PAC-Power. Inside the World of Political Action Committees, W. W. Norton, New York, 1984
- Sabato, Larry J.**, PACs and Parties,
in: Margaret Latus Nugent, John R. Johannes (eds.), Money, Elections, And Democracy, Westview Press, Boulder (Col.), 1990, S.187-203
- Salisbury, Robert H., Shepsle, Kenneth A.**, U.S. Congressman as Enterprise,
in: Legislative Studies Quarterly 6 (1981) 4, S.559-76

- Salisbury, Robert H.**, The Paradox Of Interest Groups In Washington - More Groups, Less Clout,
in: Anthony King (ed.), The New American Political System, American Enterprise Institute, Washington, D.C., ²1990, S.203-30
- Saloma, John S.**, Congress and the New Politics, Little, Brown & Co, Boston, 1969
- Schier, David, Tatalovich, Raymond**, The Persistence Of Ideological Cleavage In Voting On Abortion Legislation In The House Of Peresentatives, 1973-1988,
in: American Politics Quarterly 21 (Jan. 1993) 1, S.125-39
- Schneider, Jerrold E.**, Ideological Coalitions In Congress, Greenwood Press, Westport (Conn.), 1979
- Schroedel, Jean R.**, Campaign Contributions and Legislative Outcomes,
in: Western Political Quarterly 39 (1986) 3, S.371-89
- Schwab, Larry M.**, Changing Patterns of Congressional Politics, D. Van Nostrad Co., New York, 1980
- Schwartz, Mildred A.**, The Party Network. The Robust Organization of Illinois Republicans, Univ. of Wisconsin Press, Madison, 1990
- Shaffer, William R.**, Party And Ideology in the United States Congress, Univ. Press of America, Lanham (Mass.), 1981
- Shaffer, William R.**, Rating the Performance of the ADA in the U.S. Congress,
in: Western Political Quarterly 42 (1989) 1, S.33-52
- Shell, Kurt L.**, Kongress und Präsident,
in: ders. u.a. (Hrsg.), Länderbericht USA, Bd.I, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1990 (und ²1992), S.357-96
- Sinclair, Barbara**, Leadership Strategies in the Modern Congress,
in: Christopher J. Deering (ed.), Congressional Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1989, S.135-54.
- Sinclair, Barbara**, Senate Styles And Senate Decision Making, 1955-1980,
in: Joel H. Silbey (ed.), The Modern American Congress, 1963-1989, Bd.I, The Congress of the United States, 1789-1989, Carlson Publ. Brooklyn (N.Y.), 1991, 877-908
- Snowiss, Leo**, Congressional Recruitment and Representation,
in: American Political Science Review 60 (1966) 2, p.627-39
- Steffani, Winfried**, Amerikanischer Kongress und Deutscher Bundestag - ein Vergleich,
in: ders., Parlamentarische und Präsidentielle Demokratie, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1978, S.327-39
- Sundquist, James L.**, Decline And Resurgence of Congress, Brookings, Washington, D.C., 1981
- Swenson, Peter**, The Influence of Recruitment On the Structure of Power in the U.S. House of Representatives,
in: Legislative Studies Quarterly 7 (Feb. 1982) 1, S.7-35
- Tierney, John T., Lehman Schlozman, Kay**, Congress and Organized Interests,
in: Christopher J. Deering (ed.), Congressional Politics, The Dorsey Press, Chicago, 1989, S.197-219

- Turner, Julius**, Party And Constituency: Pressures On Congress, revised by Edward E. Schneier, Jr., Johns Hopkins Press, Baltimore, ²1971
- Ware, Alan**, The Breakdown the Democratic Party Organization, 1940 - 1980, Clarendon Press, Oxford, 1985
- Wasser, Hartmut**, Die Vereinigten Staaten von Amerika. Porträt einer Weltmacht, Springer, Stuttgart, ²1982
- Wasser, Hartmut**, Präsidentschaft und Kongress in der Ära Reagan,
in: Aus Politik und Zeitgeschichte B43 (27.10.84), S.14-22
- Watson, Tom, Gurwitt, Bob**, Machines: Something Old, Something New,
in: Congressional Quarterly Weekly Report (17.8.1985), S.1619ff.
- Wattenberg, Martin P.**, The Decline of American Political Parties 1959 to 1980, Cambridge Univ. Press, Cambridge (Mass.), 1984
- West, Darrell M.**, Congress and Economic Policymaking, Univ. of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987
- Wilcox, Clyde**, Member to Member Giving,
in: Margaret Latus Nugent, John R. Johannes (eds.), Money, Elections, And Democracy, Westview Press, Boulder (Col.), 1990, S.165-86
- Wilson, Graham K.**, Interest Groups in the United States, Clarendon Press, Oxford, 1981
- Wright, John R.**, PACs, Contributions, And Roll Calls: An Organizational Perspective,
in: American Political Science Review 79 (1985) 1, S.400-14
- Wright, John R.**, Contributions, Lobbying, and Committee Voting in the U.S. House of Representative,
in: American Political Science Review 84 (1990) 2, S.417-38